

**EL ORIGEN DEL SISTEMA DE
RELACIONES LABORALES EN EL
URUGUAY**

**Jorge Notaro (Coord.)
Mariángeles Chevalier
Claudio Fernández Caetano
Virginia Motta
Magdalena Viera**

Enero de 2011

INSTITUTO DE ECONOMÍA
Serie Documentos de Trabajo DT 1 /11

EL ORIGEN DEL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES EN EL URUGUAY. Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, DT 1/11

Jorge Notaro (Coord), Mariángeles Chevalier, Claudio Fernández Caetano, Virginia Motta y Magdalena Viera.

Resumen

El objetivo de este documento es identificar las condicionantes que contribuyen a explicar el surgimiento de un Sistema de relaciones laborales en el país. Incluye el análisis de las características de los componentes del sistema y sus interrelaciones con el contexto social, económico y político.

Palabras clave: relaciones laborales, negociación colectiva.

Abstract

The purpose of this paper is the identification of issues that help to explain the origin of a Labor Relations Systems in this country. It includes the analysis of its different components and their links with the social, economic and political context.

Key words: labor relations, collective bargaining.

JEL: J5

ISSN 1688-5090

1. Introducción

El objetivo del trabajo es investigar una interrogante central: ¿qué condicionantes contribuyen a explicar el surgimiento de un sistema de relaciones laborales (SRLL) en el país? Las respuestas se buscan analizando un proceso que comenzó a fines del siglo XIX y se consolidó en 1943 con la aprobación de la Ley de Consejos de Salarios. Dicha ley creó un nuevo escenario de encuentro periódico para negociaciones de trabajadores y empresarios con presencia del Poder Ejecutivo y definió los procedimientos y los contenidos de las mismas, que iban más allá de la fijación de salarios mínimos por categoría. La respuesta en el nuevo marco legal institucionalizó un SRLL promoviendo cambios en los actores sociales y sus estrategias, en las formas de confrontación y cooperación así como en las relaciones de poder.

Lo destacó Plá Rodríguez señalando que *“La ley que influyó realmente para aumentar el número de convenios colectivos fue la No. 10449, ya que con motivo del funcionamiento de los Consejos de Salarios, las partes tuvieron infinidad de oportunidades para resolver sus divergencias o documentar sus acuerdos –que no cabían dentro de los moldes de la ley– en convenios colectivos. Y nada digamos de la influencia indirecta que dicha ley ejerció, al fomentar el desarrollo sindical en nuestro desorganizado ambiente profesional”* (1956, tomo I: 208).

En el mismo sentido Rosenbaum (2009: 308-314) destaca las múltiples dimensiones del funcionamiento de los Consejos considerando que *“los efectos del sistema excedieron las previsiones originarias del legislador de la época”* y se constituyeron en *“la variable de sustentación del modelo de relaciones laborales de nuestro país”*, así como una fuente del derecho del trabajo individual (el salario y las condiciones de trabajo y empleo) y colectivo (la negociación, la libertad sindical y el convenio colectivo).

Se presenta el perfil del marco teórico metodológico (en 2), los principales antecedentes (en 3), las condicionantes desde fines del siglo XIX (en 4) y el surgimiento del sistema (en 5). Finalmente las conclusiones, hipótesis e interrogantes (en 6).

Agradecemos la colaboración de la Lic. Mabel Batto, Subdirectora de la Biblioteca Nacional en el momento de iniciar estos trabajos, así como del personal de la Biblioteca. A Ulises García Reppeto, del equipo del Área de Historia Económica del Instituto de Economía por la orientación bibliográfica. Finalmente, a los integrantes de los tribunales que realizaron importantes comentarios, por orden alfabético, Magdalena Bertino, Reto Bertoni, María Camou, Rodolfo Porrini, Jaime Yaffé. Un agradecimiento especial a Henry Willebald que comentó la versión original y a Ruben Svirsky que realizó la corrección editorial.

2. Marco teórico metodológico

Los SRRL están asociados al capitalismo ya que suponen que la relación capital-trabajo es la más importante y se justifica como objeto de estudio. Si los trabajadores fueran esclavos o, por el contrario, dueños de los medios de producción que utilizan, las categorías serían otras. Surgieron con la industrialización y canalizan el conflicto capital-trabajo sobre contenidos relacionados con la actividad laboral, como el salario y las condiciones de trabajo. Convoca a las organizaciones de trabajadores y de empleadores incluyendo principalmente a los trabajadores concentrados en grandes empresas, creando escenarios con instancias de negociación para resolverlo (Notaro 2010).

En el Uruguay, como se tratará de demostrar en el trabajo, desde fines del siglo XIX hasta mediados del XX se fue construyendo un SRRL que reconocía la asimetría en la capacidad y poder de negociación entre los trabajadores y los patrones, en un contexto de crecimiento económico promovido por la industria de sustitución de importaciones con la emergencia de un proletariado y un empresariado industrial. La ley de creación de los Consejos de Salarios en 1943 generó el escenario principal del sistema y los cambios en su funcionamiento definen etapas, se explican por las interrelaciones con el contexto y contribuyen a explicar los niveles de empleo y de salarios.

El concepto de SRRL utilizado en este trabajo parte de Dunlop (1958): *“En cualquier instante de su desarrollo, se considera que un sistema de relaciones industriales está compuesto por ciertos actores, ciertos contextos, una ideología que los mantiene unidos y un cuerpo de normas creadas para dirigir a los actores en el lugar y comunidad de trabajo”*. Se incorporan las estrategias de los actores: *“Creemos que un modelo más realista de las relaciones industriales debe reconocer, en primer lugar, el papel activo de la administración en dar forma a las relaciones industriales (un punto de vista opuesto al tradicional de reacción frente a las presiones sindicales) y, en segundo lugar, los diferentes niveles de la toma de decisiones en las relaciones dentro de las organizaciones de empresas, trabajadores y gobierno y sus efectos independientes en los resultados de las relaciones industriales. Esta es la razón por la que creemos que el concepto de estrategia, o de opción estratégica, puede ayudar a agregar un componente más dinámico a la teoría de sistemas y ayudar a explicar algunos de los cambios en las relaciones industriales en los Estados Unidos”* (Kochan, Mc Kersie y Cappelli, 1983: 7-8).¹ Estos autores consideran que las opciones estratégicas complementan pero no sustituyen el enfoque de “sistemas” (32-33).

La categoría SRRL construida tiene cuatro componentes: los actores, los escenarios, el grado en que se combinan cooperación/participación y confrontación/conflicto y las relaciones de poder. Se considera “actores” a las organizaciones que representan a los trabajadores o a los empresarios, y al Estado; se analiza su evolución, estructura interna

¹ Traducción propia de “We believe that a more realistic model of industrial relations should recognize first the active role placed by management in shaping industrial relations (as opposed to the traditional, reactive view responding to union pressures) and second the different levels of decision making that occur within business, labor and government organizations and their independent effects on industrial relations outcomes. This is why we believe the concept of strategy, or strategic choice, can help add a more dynamic component to systems theory and in so doing help explain some of the evolving developments in U.S. industrial relations.”

y funciones. Se considera "escenarios" a la delimitación de quienes, cómo y qué negocian; comprende las instituciones (ámbitos u organismos), los procedimientos (o formas) de relación de los actores, las normas legales que definen sus funciones y competencias, y los temas que se discuten (contenidos). Entre las formas de relación se considera la negociación colectiva, la participación de las organizaciones en instituciones del Estado y la participación de los trabajadores en organismos en la empresa. Entre los contenidos, en primer lugar la fijación de salarios dentro de los márgenes de la legislación vigente, las condiciones de trabajo, los conflictos y los procedimientos de prevención y resolución (Notaro, 2010).

Las interacciones del SRRL con el contexto social, económico y político se abordan desde dos ángulos complementarios: los del contexto sobre el SRRL, que se consideran condicionantes, y los del SRRL sobre el contexto, que se llaman impactos o resultados.

Como parte del contexto y condicionantes del perfil y de sus cambios se tiene en cuenta la situación económica, la estructura social y el sistema político. Se incluyen las relaciones de poder en la empresa y con relación al sistema político como condicionantes, y como resultado en aspectos que trascienden al SRRL, como las políticas económicas y la participación de los actores sociales en el sistema político.

Este enfoque tiene afinidad con el de Freeman y Katz, que relaciona los cambios en los salarios y el empleo considerando la oferta, la demanda y las instituciones² (1994, 44-46; se mantiene en los trabajos posteriores, como por ejemplo Freeman (2009), la economía institucional y la teoría de la regulación (Asociación Trabajo y Sociedad, 1997). A diferencia de las anteriores, que consideran un conjunto de variables, el concepto de sistema implica una articulación entre los elementos que lo integran y una forma de interrelación con el contexto.

Este documento se limita a los aspectos macro sociales, considera los actores colectivos y el derecho colectivo, la macroeconomía y el sistema político; no aborda la dimensión micro social como la organización del trabajo y las políticas de recursos humanos, el derecho de trabajo individual o la microeconomía. Es segundo lugar, se limita al análisis de los condicionantes del surgimiento del SRRL en el Uruguay.

² Señalando "we call it the supply – demand – institutional (SDI) explanation of change."

3. Los principales antecedentes

Corresponde diferenciar dos aspectos. En primer lugar, con relación al origen del Sistema de Relaciones en el Uruguay (SRRL) no se ubicó ningún antecedente. Numerosos trabajos abordan aspectos económicos, sociales, políticos y jurídicos de la época, que se tendrán en cuenta. Pero no se aprecia una preocupación por conceptualizar sobre el SRRL, identificar sus componentes y las relaciones entre estos así como con el contexto.

En segundo lugar, con relación a la evolución de los salarios reales existen antecedentes que, sin embargo, justifican abordar el tema en una nueva investigación.

3.1 La literatura sobre la situación económica, social y política

Cabe destacar dos trabajos que tuvieron gran importancia para la elaboración del presente documento, el de Américo Plá Rodríguez sobre el régimen jurídico del salario y el de Rodolfo Porrini sobre el origen de la clase obrera. Ambos trabajos, además de lograr su objetivo prioritario, proporcionan un panorama de la época así como diversos aspectos del SRRL y sus condicionantes.

La obra monumental de Plá Rodríguez (1956) recopiló exhaustivamente y analizó con rigor la literatura jurídica sobre el salario en el Uruguay, para un largo período que comprende desde las menciones en los Códigos de la segunda mitad del siglo XIX hasta las normas de setiembre de 1955. El autor implementó dos enfoques, el histórico y el sistemático. En el primero, *“Frente a cada ley, e incluso a cada proyecto, señalaremos sus antecedentes parlamentarios y, en lo posible, ideológicos, sintetizaremos su discusión legislativa, expondremos los resultados de su aplicación y plantearemos las principales cuestiones que suscita”*. En el segundo analiza los principales problemas jurídicos sobre el concepto de salario, cómo se determina y cómo se cumple (*op.cit.*, tomo I: 11-12).

La tesis de maestría de Rodolfo Porrini (2005) es un modelo de investigación en ciencias sociales por la búsqueda exhaustiva de las fuentes,³ el análisis sistemático y riguroso, las conclusiones fundadas cuando fue posible y, cuando no, las interrogantes que delimitan problemas para futuras investigaciones. Sobre la evolución de los salarios señala: *“¿en qué medida se produjo el aumento de los salarios reales en el conjunto de los asalariados urbanos y cuál fue su relación con el crecimiento de los del sector industrial manufacturero? Pensamos que esto plantea la necesidad de realizar o profundizar estudios de evolución salarial abarcativos del conjunto de la actividad industrial y de los asalariados de otros sectores”* (:104). Porrini llega a esta conclusión luego de analizar nueve fuentes (y más de un documento de algunas fuentes) sobre el desarrollo industrial, once sobre la estimación del número de trabajadores asalariados y nueve sobre la evolución de los salarios en el período (71-104).

Cabe mencionar también estudios sobre el movimiento sindical o sobre el origen de la ley de creación de los Consejos de Salarios (Bértola, 2004; Finch, 1989; Frega,

³ En el análisis de las fuentes disponibles sobre PBI y salarios sólo faltaron Faroppa (1965) y Bertino y Tajam (1999).

Maronna y Trochón, 1985a y b; González Sierra, 1993; Lanzaro, 1986; Mantero, 2003; Supervielle y Gari, 1995).

Se tienen en cuenta también investigaciones sobre los aspectos jurídicos. Si bien la discusión en torno a las definiciones legales de “salario mínimo” y la naturaleza jurídica de los Consejos de Salarios escapan a los objetivos, estos trabajos son necesarios para comprender el funcionamiento del régimen y analizar sus resultados. Cabe resaltar la recopilación de leyes, decretos y laudos de Abdala (1946) así como los trabajos de los principales abogados laboristas (De Ferrari, 1955, Barbagelata, 1973; Plá Rodríguez, 1994 y 2004).

Finalmente, se revisaron los trabajos que abordan el contexto económico de los Consejos y la evolución de los salarios, principalmente de la industria manufacturera, alguna rama o empresa (IECON, 1969 a y b, 1973; Millot, Silva y Silva, 1973; Davrieux, 1970; Bértola, 1991; Camou, 2000; Camou y Porrini, 2005; Bertino, 2007).

El proceso de cambio de algunos aspectos de los SRLL han sido destacado desde el derecho del trabajo. De Ferrari comentó la multidimensionalidad de la fijación de salarios mínimos: *“Como fenómeno, la ciencia económica y la sociología tratan de describirlo e interpretarlo; como obligación contractual, es decir, como una mera categoría jurídica, exige más bien un esfuerzo de elaboración especulativa y de precisión.”* (1955: 95). Castello (2005: 75) señaló que *“El sistema de relaciones laborales y su segmento jurídico, el Derecho del trabajo, se han caracterizado desde sus orígenes por su constante transformación”* y destaca como causas o factores a los cambios en sus componentes que modifican sus interrelaciones, así como las relaciones con los otros subsistemas del sistema social, *“en especial los de índole económico y político”*. Rosenbaum (2009: 51-52) considera *“que las instituciones del derecho del trabajo y las relaciones laborales que confluyen en ellas, enfrentan un proceso de transformación profundo...(que) han alcanzado tanto a trabajadores como a empleadores, a sus organizaciones profesionales y al propio Estado.”* Loustaunau analizó las interrelaciones de la ley de creación de los Consejos de Salarios con el contexto económico, social y político, desde su origen hasta la actualidad (2010: 13-18).

3.2 La información sobre salarios

Se revisó la información disponible sobre la evolución de los salarios desde los años de la década de 1930 hasta la de 1950, con el objetivo de identificar posibles lagunas y contradicciones.

En la intervención del diputado Eugenio Gómez del Partido Comunista en la sesión de la Cámara de Representantes del 17 de abril de 1939 presentó información sobre los salarios en distintas actividades y para algunas categorías de trabajadores. En la misma fundamentó la necesidad de nombrar una “Comisión investigadora sobre las condiciones de vida y de trabajo de la clase obrera y, especialmente, sobre los salarios” (Diario Oficial No. 9801 de 17 de abril de 1939, 120-126). Con información de la Dirección de Estadísticas Económicas (DEE) del Ministerio de Industrias y Trabajo (MIT), Gómez concluyó que entre 1930 y 1936 se deterioró la capacidad de compra de los obreros. Señaló que el salario real nominal promedio se redujo de \$44.79 mensuales en 1930 a \$ 40.74 en 1936 de acuerdo a los Censos Industriales. Considera que el salario promedio estaba sobrevaluado en primer lugar porque son nominales y no se

deducían los aportes a la Caja de Jubilaciones, y en segundo lugar, porque incluía al personal de dirección y a los empleados. Por otra parte, el costo de la canasta se ubicaba en \$63.34 por mes para una familia obrera compuesta por un matrimonio y tres hijos menores de edad; lo cual suponía condiciones de vida inadecuadas, como por ejemplo al establecer una cifra de alquiler que sólo permitía arrendar una pieza. Gómez manejó una información detallada de los salarios de diversas actividades económicas y categorías ocupacionales, concluyendo que los salarios eran aún menores para las mujeres y en el interior del país. Entre los salarios más bajos se destacaban los del Molino Caorsi en Tacuarembó, en el que las mujeres ganaban entre \$0.50 por día y \$ 12 por mes, mientras que algunos obreros en la cuadra ganaban entre \$1.10 por día y \$12 mensuales.

El diputado Cardoso, del Partido Socialista, se sumó a la denuncia y agregó información sobre las condiciones de vida de las familias obreras en Rocha, Minas y Salto, que soportaban “hacinamiento y promiscuidad”.

Según la Dirección de Estadísticas del MIT, entre 1930 y 1938 se produjo una disminución del salario real de los obreros de un 8% (citado por Jacob, 1983:105).

La creación de la Comisión fue aprobada y su informe se discutió en la sesión del 17 de marzo de 1941 (Diario Oficial n.º 10368 del 17/03/41, 21-40). Entre 1939 y 1940 se visitaron 44 establecimientos con 23.760 obreros; teniendo en cuenta que en muchos de ellos el total de obreros aumentaba en determinadas épocas del año, este número llegó a los 26.000.

Su actividad fue complementada por un estudio de la DEE del MIT, que visitó 123 establecimientos con 29.193 obreros. Este informe incluye la composición de las familias de los trabajadores, los ingresos de la familia, la composición del gasto y la calidad de la vivienda. En cada establecimiento se preguntó a la totalidad o casi totalidad de los obreros.

Se relevaron los salarios de seis categorías (capataces, oficiales, medio oficiales, ayudantes, aprendices, peones y obreros) en once grupos de actividad económica. Se calcularon los salarios por categoría y por actividad, como el promedio aritmético de los casos registrados, los mínimos y los máximos para cada una de las seis categorías en cada uno de los grupos y por empresa. Los grupos incluyeron actividades extractivas, industria manufacturera y algunos servicios públicos como la Compañía de Aguas Corrientes, la Compañía del Gas y Dique Seco y la ANCAP (MIT, 1946). La Comisión no visitó establecimientos del Grupo 17 “Construcción” por existir un convenio colectivo registrado en el Instituto Nacional del Trabajo, pero la DEE del MIT incluyó al grupo en su encuesta y detectó que el ingreso del jefe de la familia era de \$57.35 por mes; sumados a otros ingresos se llegaba a \$67.57 para el hogar.

Los días de trabajo mensuales considerados fueron 25 y además de los salarios mínimos se detectaron bonificaciones por superar la producción considerada “standard” por las empresas. También se estimó la relación entre el valor de la producción y lo pagado a los obreros en la industria manufacturera, que muestra un descenso desde 1938 hasta alcanzar un mínimo en 1942 de 8.6%, y un ascenso luego hasta el máximo del período en 1945 con un 9.9% (Citado por Porrini, 2005:97).

Se aprecian importantes diferencias de salarios para trabajadores de similar calificación en las diferentes actividades. Los peones tenían una remuneración mínima de \$35 mensuales en la industria del papel y sus productos, un máximo de \$62 en los servicios públicos, y la mayor parte de las observaciones se ubicaban entre \$40 y \$50. Los medio oficiales tenían un mínimo de \$32.50 en textiles, un máximo de \$66.25 en la industria química y la mayor parte de las observaciones se ubican entre \$50 y \$60. Los oficiales tenían un mínimo de \$50 en textiles, un máximo de \$90 en la química y la mayor parte de las observaciones se ubicaban entre \$70 y \$80. La química tenía mayores niveles de remuneración para los trabajadores más calificados y los servicios públicos para los menos calificados (peones y aprendices) (Cuadro 1).

Cuadro 1
Salarios por categoría y por actividades económicas. 1940
En pesos corrientes

Descripción	Productos elaborados con piedra arcilla, arena y cemento	Productos alimenticios, bebidas y tabacos	De los metales y sus productos	Vehículos y equipo de transporte	Textiles y sus manufacturas	Papel, cartón y sus productos	Imprentas	Caucho y sus manufacturas	Industria química	Luz, energía, gas, agua y combustible
Ayudantes	32,50	125,00	30,00	40,00	20,00	30,00	30,00	54,00	21,25	38,00
Aprendices	25,00	22,50	17,50	20,00	15,00	22,50	25,00	29,00	s/d	43,75
Peones y obreros	50,00	45,00	42,50	50,00	40,00	35,00	37,50	50,00	30,00	62,00

Fuente: Encuestas de la comisión Investigadora y de la Dirección de Estadísticas Económicas del MIT.
 Diario N° 10368 de la Cámara de Representantes de 17 de marzo de 1941.

En 1953 la Asesoría de Estadigrafía y Economía del MIT publicó nueva información sobre salarios. Incluyó el salario nominal en el período 1943 – 1952 para Montevideo en algunas actividades de la industria y el comercio, considerando tres categorías: peón, medio oficial y oficial o sus equivalentes (MIT, 1953: 775-806). El MIT calculó los salarios por categoría con un promedio aritmético explicitando que *"Para facilitar y mejor representar el ritmo de la espiral aumentativa del salario, de cada una de las actividades, y por año, se extrajo el jornal promedio mediante la siguiente fórmula: $(\text{jornal A} + \text{jornal B} + \text{jornal C}) / 3$. Con el jornal promedio obtenido, se estableció el aumento en moneda y porcentual de cada actividad entre los años 1943-1952."* Por lo tanto los resultados deben tomarse como un indicador aproximado, por no tener las ponderaciones de cada categoría y cada actividad.

El promedio aritmético de la información disponible de los salarios nominales para cada categoría se deflactó para llevarlo a precios de 1943, año previo al funcionamiento de los Consejos de Salarios. Se aprecia que en 1943 los niveles por categoría van de \$60.33

para los peones a \$94.29 para los oficiales. Durante los años siguientes los salarios reales de las tres categorías muestran una tendencia ascendente con una fluctuación a la baja en 1947 (irrelevante en Oficiales). Desde 1943 a 1950 el salario real de los peones aumentó un 60% y el de los medio oficiales un 48.7%, estancándose en los dos años siguientes. El salario real de los oficiales aumentó durante todo el período y en 1952 era un 50.2% mayor al de 1943 (Cuadro 2).

Cuadro 2

Salarios reales mensuales promedio por categoría

A precios de 1943

Años	Peón	Medio oficial	Oficial
1943	60,33	79,31	94,29
1946	70,24	86,02	97,60
1947	63,66	80,02	96,01
1948	83,03	103,44	117,13
1950	96,50	117,96	136,93
1952	96,38	118,79	141,64

Fuente: elaboración propia con datos de MIT, 1953. Ver Anexo Estadístico.

Cuando se estimaron los salarios promedio por actividad económica, se puede suponer que el resultado de este indicador es mayor al real, dado que es probable que el número de peones sea mayor al de oficiales en cada actividad y que esta relación sea diferente entre las actividades. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que los salarios reales de todas las categorías aumentaron entre 1943 y 1950, el indicador es adecuado para mostrar la evolución por actividad en un nivel superior al verdadero. Las actividades se ordenaron de acuerdo a la clasificación en grupos de Consejos de Salarios en 1944.

La evolución es similar en la mayoría de las actividades, y a su vez, con el análisis por categorías. La información relevada muestra que los salarios reales presentaron una tendencia ascendente hasta 1950 con una fluctuación a la baja en 1947 y una nueva caída de 1950 a 1952.

La fluctuación a la baja de 1947 no se observa en las industrias Frigorífica y del Vidrio. La caída de los salarios reales de 1950 a 1952 tiene más excepciones, los salarios reales en las industrias Metalúrgica y de la Madera permanecieron estables, en la de Vidrio aumentaron y en la Construcción todas las actividades presentaron un importante aumento, de modo que en 1952 los salarios reales se encontraban entre 32% y 65% por encima del nivel de 1943, según la actividad (Cuadro 3).

Al considerar la varianza de los salarios reales mensuales para las tres categorías, se aprecia que para todas el año con menor variabilidad fue 1946 y el de mayor fue 1950, mientras que en el resto del período el comportamiento no fue similar entre ellas (ver Anexo Estadístico, Cuadro A.2).

Una mejor aproximación se puede realizar analizando por separado tres grupos de alta importancia relativa. En el Grupo 5 Industria Metalúrgica el salario real de los peones aumenta hasta 1952 y en este año se ubicó un 111% por encima del nivel de 1943; el salario del medio oficial aumentó un 76.9% en el mismo período y el de los oficiales

tuvo un leve descenso en los últimos dos años, ubicándose en 1952 un 89% por encima del nivel inicial (Anexo Estadístico, Cuadro A.3).

En el Grupo 7 Industria Frigorífica las tres categorías consideradas tienen la misma evolución, aumentando hasta 1950 y caen luego para ubicarse en 1952 en el nivel de 1948: los peones un 59% por encima de 1943, los medio oficiales un 30% y los oficiales un 19%. Se aprecia también una relación inversamente proporcional entre el aumento de salarios y el nivel de calificación (Anexo Estadístico, Cuadro A.4).

En el Grupo 12 Industria de la Construcción se hizo un promedio aritmético de los salarios de las mismas categorías de todas las actividades que integran el grupo. Se aprecia que todos los salarios reales aumentaron durante todo el período y en 1952 se registraba un aumento del 62.8% para los peones, de 48.8% para los medio oficiales y de 54.4% para los oficiales (Anexo Estadístico, Cuadro A.5).

Cuadro 3

Salarios reales mensuales promedio por Grupo de Consejo de Salarios

A precios de 1943

Actividades	Ocupados	1943	1946	1947	1948	1950	1952
1. Comercio minorista	s.i.						
Panaderías	s.i.	65	85	97	95	119	113
Almacenes, fiambrerías, etc.	s.i.	61	-	52	-	78	75
2. Transporte*							
Cutcsa	2.800	70	107	93	121	156	144
5. Metalúrgica	4.000	68	-	107	-	129	130
7. Frigoríficos	8.300	90	86	96	121	157	120
11. Vidrio	1.830	95	-	110	-	128	150
15. Madera (envases)	s.i.	60	-	61	-	100	103
12. Ind. de la Construcción	s.i.						
Caleras	130	87	-	68	-	107	115
Extracción de arena	900	81	-	70	-	125	134
Construcción	s.i.	80	82	71	92	115	121
Pinturas en general	s.i.	80	81	71	91	109	114
Herrería de obra	s.i.	82	84	72	99	98	116
Pavimento y saneamiento	s.i.	89	89	77	109	136	131

Fuente: elaboración propia con datos de MIT 1953. Ver Anexo Estadístico

El número de ocupados son los miles de trabajadores habilitados para votar en los

Consejos de Salarios en 1944. * Los trabajadores habilitados para votar en el transporte eran 12.200

La metalurgia y la construcción muestran los mayores aumentos para los peones y los menores para los medio oficiales, lo que impide establecer una relación entre el aumento de salarios y el nivel de calificación.

Millot, Silva y Silva (1973) construyeron series de ocupación y salarios para el período 1930 - 1947 para algunas ramas la industria manufacturera (Cuadro A.6). Para el año 1943 estimaron en 88.535 el número de ocupados, de los cuales 76.396 obreros y el

resto empleados. Del total de obreros, el 31.9% estaba en la industria alimenticia, 10.6% en textil, 7.9% en metalúrgica, 5.7% en vestimenta, 5.6% en cuero y 5.3% en bebidas.

Jacob señaló que el salario mínimo en el sector público se fijó en \$50 mensuales en 1925 y se extendió a los trabajadores de las obras públicas contratadas a empresas privadas; estas últimas ocupaban 6.444 trabajadores. En 1927 se fijó en \$70 el salario mínimo en el Municipio de Montevideo (1987:49).

Bértola (1991:204) elaboró una serie de salario real de la industria manufacturera según la cual el mismo permanece estable entre 1943 y 1945, aumentando un 49% en los cinco años siguientes. Cita como fuente para el período 1945–1961 la información de Davrieux (1970: 75-76), quien explicó: *“Los datos correspondientes al período anterior, 1945–1960, fueron obtenidos en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que lo construyó de acuerdo a la metodología establecida por el Banco Central. (Cuadro IV – i). Este índice está confeccionado a partir de una categoría ocupacional determinada: la de oficial. En las industrias en que no existía tal cargo se toma el que más se asimila. En su elaboración se tienen en cuenta las publicaciones aparecidas en el Diario Oficial de lo resuelto por los Consejos de Salarios y Convenios Colectivos”* (op. cit.: 16-17). Davrieux estimó un promedio para 1945–1948, un aumento del salario real de la industria manufacturera del 30% hasta 1950 y una caída en los dos años siguientes que llega al 17% en 1952.

El Instituto de Economía difundió el Índice de Salarios de la Industria Manufacturera elaborado por el Banco Central del Uruguay desde 1961 *“en base a los salarios nominales laudados para la actividad privada en el departamento de Montevideo. Se eligieron las categorías de salarios más representativos en cada grupo de actividad, y se ponderaron los distintos grupos de acuerdo con las cifras proporcionadas por el Registro Industrial de 1957”* (IECON, 1969b:92). En un trabajo posterior (IECON, 1973: 195-217) un anexo estadístico redactado por Raúl Trajtenberg con la colaboración de Hugo Davrieux sobre la evolución de los salarios desde 1950 hasta 1972 señaló: *“Hasta 1959 se produce un rápido avance de los salarios reales. Las cifras anteriores a 1949 no son excesivamente confiables, pero no cabe duda de que 1950 señala ya un nivel considerable para lo que serán los salarios a partir de ese momento. Con base 1961 = 100, el índice de ese año es ya 98,7”*. Según esta estimación el salario real del sector privado creció con ligeras fluctuaciones hasta un máximo en 1957, cayó en los dos años siguientes y reinició el ascenso hasta un nuevo máximo en 1962 con un nivel similar al de 1957.

Camou (2000: 5-6) utilizó la serie de salario real de la industria elaborada por Bértola *et al* (1999), que muestra una caída desde 1922 a 1934 de un 10.8%, un aumento de 25.5% entre 1934 y 1943, así como un nuevo aumento entre este último año y 1949 de 58.4%.

En Bértola (2004: 23-30) se presentó otra serie de salario real que muestra una tendencia creciente desde 1920 hasta 1934 que implica un aumento del 100%, un descenso hasta mediados de la década de los años cuarenta que llega a un 27% y luego una nueva tendencia ascendente que alcanza un máximo en el cuatrienio 1962–1965.

Nahum (2009: 305-331) coordinó una recopilación de estadísticas que incluyó el costo de vida y los salarios.

La revisión realizada de la información disponible sobre la evolución del salario real entre 1930 y 1955 lleva a la conclusión de que se justifica una investigación sobre el tema si se utilizan otras fuentes de información primaria. Por una parte, las estimaciones de las variaciones de los salarios reales son contradictorias y por otra, no tienen en cuenta todas las fuentes.

En el siguiente cuadro se sintetiza la información sobre la situación de partida de la actividad de los Consejos de Salarios. Los salarios de los peones se ubicaban entre \$57.5 y \$70 mensuales, los de medio oficiales entre \$62.5 y \$112.5 y los de oficiales entre \$75 y \$112.5. Los menores niveles corresponden a las obras públicas realizadas por particulares con salarios equiparados a los de los trabajadores del sector público en la misma actividad. Los mayores niveles corresponden a la construcción en todas las categorías y son similares en la industria frigorífica para peones y oficiales.

Cuadro 4
Salarios por actividad y categoría en pesos de 1943

Categorías	Construcción	Obras públicas (1)	DEE – MIT 1953			
			Pro-medio	Ind. met.	Ind. frig.	Cons-trucción
Aprendiz	37.5 a 62.5	25.0	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.
Peón	57.5 a 70.0	50.0 a 57.5	60.3	45	66	70
Medio of.	80 a 112.5	62.5	79.3	65	93	80
Oficial	90 a 112.5	75 a 88	96.3	95	112	90
Capataz	107.5	90	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.

(1) a cargo de empresas privadas.

El panorama se completa con las estimaciones de Millot, Silva y Silva (1973) para 1943, según las cuales el salario promedio mensual de los obreros era de \$ 47.44, con un mínimo de \$32.64 en la industria del cuero y 38.43 en la industria del tabaco, máximos de \$57.12 en equipo de transporte y de \$55.34 en imprentas. En nueve ramas el salario promedio se ubicaba entre \$39 y \$44 (Cuadro A.6).

3.3 La línea de investigación

La interrogante que dejó planteada Porrini fue el punto de partida para diseñar una línea de investigación en el Instituto de Economía para monografías de estudiantes de la Licenciatura de Economía sobre los orígenes de los Consejos de Salarios.

El objetivo central de los cinco trabajos monográficos fue identificar si los salarios fijados en la segunda ronda de los Consejos fueron mayores en términos reales a los fijados en la primera y si la respuesta fue la misma para los diversos grupos, subgrupos, categorías y tipos de ocupación. Los trabajos son originales en cuatro aspectos: el marco teórico, la fuente utilizada, la metodología de relevamiento diseñada y los resultados. Se relevaron los salarios mínimos fijados en los laudos para todas las categorías, publicados en los Diarios Oficiales, con lo cual la representatividad es mayor que la del índice disponible ya que se utilizó la misma información primaria pero para todas las categorías y, al clasificar estas categorías por tipo de ocupación, los oficiales son sólo uno de los ocho tipos analizados.

Los resultados responden a las interrogantes de Porrini, tanto por comprender a todas las actividades comerciales y de servicios (excepto servicio doméstico) como por alcanzar un grado de detalle en las industrias manufactureras que no tiene precedente. La metodología de relevamiento permitió captar información sobre los componentes del SRRL.

Cuatro monografías ya fueron aprobadas; la de Magdalena Viera sobre *“Los Consejos de Salarios en el Uruguay, 1943-1950. Panorama general y los casos de los Grupos Metalúrgica y Textil”* en 2009; la de Mariángeles Chevalier, Claudio Fernández y Virginia Motta *“Los Consejos de Salarios en el Uruguay, 1943-1950. El caso de los grupos 7. Industria de la Carne, 8. Industria del Cuero y fabricación de calzado; 9. Industria de la Alimentación y afines; 13. Industria Química; 14. Industria del Caucho; 17. Gráficos, papel e imprenta”*; la de Natalia Brutten, Germán Di Meo y Adriana Orrico sobre *“Los Consejos de Salarios en el Uruguay, 1943-1950. Los casos de los grupos transporte, banca, confección y afines, vidrio, madera y tabaco”*; la de Luisa Gastambide, Martín Ortiz, M. y Faustina Ubilla sobre *“Los Consejos de Salarios en el Uruguay 1943-1952. El caso del grupo 1: Comercio”*.

El quinto trabajo se encuentra en proceso de elaboración por los estudiantes Lucía Castro, Florencia Gariazzo y Santiago Nuñez sobre *“Impacto de la instauración de Consejos de Salarios sobre los salarios reales en las dos primeras rondas de negociación (1943-1950). Estudio para los Grupos 4. Profesiones liberales, escritorios y entidades gremiales; 12. Industria de la construcción, afines, conexos y similares; 18. Talleres mecánicos y afines; 19. Usinas de agua, gas y electricidad (no atendidas por el Estado) y 20. Actividades varias no especificadas”*. Completará la investigación sobre las dos primeras rondas de los veinte Consejos que funcionaron a partir de 1944.

En este documento se consolidaron los aportes de las dos primeras, se eliminaron las duplicaciones, se completaron las eventuales lagunas, se muestra el proceso que derivó en la aprobación de la Ley y el comienzo de su funcionamiento. Se dejaron de lado las estimaciones sobre salarios en el período, así como los impactos del nuevo SRRL hasta que la consolidación de los resultados de las cinco monografías permita disponer de una perspectiva global que se presentará en un libro de autoría colectiva de todos los monografistas.

Cabe preguntar si las resoluciones de los Consejos de Salarios fijando salarios mínimos por categoría por grupos de actividades son un indicador adecuado de la evolución de los salarios reales. La respuesta afirmativa se apoya en los siguientes fundamentos:

a) La ley fue precedida por el informe de la Comisión Parlamentaria sobre las condiciones de vida de los trabajadores, lo que a su vez fue resultado de la preocupación por la pobreza de los trabajadores. Según las estimaciones citadas los salarios reales cayeron un 8% entre 1930 y 1938 y un 5.5% entre 1938 y 1945. Se aprobó la ley como un instrumento que permitiría aumentar los salarios, teniendo en cuenta el punto de vista de los empresarios y con el Estado como mediador. El Poder Ejecutivo se reservó la facultad de modificar las resoluciones si los salarios se consideraban muy bajos.

b) Si bien en el momento de aprobación de la ley existían algunos sindicatos y algunos convenios colectivos, la cobertura era muy baja. A principios de la década de los años cuarenta se estaba formando una clase obrera urbana con una gran participación de

emigrantes del medio rural hacia Montevideo así como de Europa hacia el Uruguay (Porrini, 2005). Este grupo social era particularmente débil y la eventual negociación de salarios tenía lugar en condiciones de gran desigualdad en las relaciones de poder con los patrones. Los Consejos estimularon el desarrollo de las organizaciones sindicales y obligaron a los patrones a negociar aumentos de salarios.

c) Como indicador indirecto cabe mencionar la resistencia patronal al funcionamiento de los Consejos, desde sus orígenes hasta la fecha. Las gremiales patronales se manifestaron contra la ley, dejaron numerosas observaciones en los laudos señalando que los aumentos establecidos llevarían a muchas empresas a la quiebra, pudieron bajar los salarios reales durante los períodos en los que los Consejos no funcionaron (1968-1984, 1992-2004) y continúan, en 2010, reivindicando la negociación voluntaria y por empresa.

d) En la comparación con los índices de salarios, las resoluciones de los Consejos tienen ventajas y limitaciones. Los índices tienen la ventaja de ponderar las categorías y las actividades que se tienen en cuenta; pero se transforma en una desventaja cuando la importancia relativa cambia y las ponderaciones permanecen, por lo que los resultados pierden calidad.

Para la mayoría de los trabajadores, los salarios mínimos se transforman en máximos. No se desconoce que las resoluciones de los Consejos tienen dos limitaciones: pueden no cumplirse y algunas empresas pagar salarios menores a los establecidos, sobre todo a los trabajadores no registrados. Por otra parte, pueden pagar salarios mayores a los mínimos establecidos, en tres situaciones: i) al personal de confianza; pero salvo algunas excepciones en las primeras rondas, están fuera de los Consejos; ii) las empresas de mayor productividad pueden pagar mayores salarios para captar a los trabajadores más calificados; iii) como remuneraciones variables que se pagan cuando se cumplen determinadas condiciones; se acuerdan en los Consejos.

e) Como se ha visto, los índices de salarios oficiales elaborados por el BCU o la OPP para la industria manufacturera en el período utilizaron como fuente las resoluciones de los Consejos, considerando la categoría de oficial o similar.

f) Los trabajos que analizan la evolución del salario en la industria manufacturera destacan la importancia de los Consejos de Salarios en su aumento. Por ejemplo Bértola (1991: 203-204) considera que el sustancial aumento *“del salario real fue resultado de una compleja interacción de distintos factores”* entre los que cita *“La creación de los Consejos de Salarios en 1943, que fijaron los salarios mínimos en negociaciones tripartitas entre trabajadores, empresarios y el Estado.”* Camou (2000: 6-7) señala que *“La etapa de la relación salarial regulada y especialmente la instauración de los Consejos de Salarios integrados por trabajadores, Estado y empresarios, repercuten en un importante aumento del salarios real.”*

g) Finalmente, la respuesta al resultado de ayer se da con el diario de hoy. Si las resoluciones de los Consejos fueran irrelevantes no hubieran funcionado durante tanto tiempo ni hubieran generado polémicas desde el largo proceso de creación hasta la actualidad. Las resoluciones de los Consejos son un buen indicador de los niveles de salarios del período que se inicia en 1944. Describen, miden, caracterizan una situación y se convierten en un punto de partida confiable para la búsqueda de una explicación.

4. Las principales condicionantes

El proceso que desembocó en el surgimiento de un SRRL en el Uruguay se inició a fines del siglo XIX, por la acción de un conjunto de condiciones políticas, económicas y sociales, nacionales e internacionales.

4.1 Políticas

Se presentan los principales hechos políticos internacionales que condicionaron la actividad política nacional, la que a su vez incidió sobre la política económica y las relaciones entre el Estado y las organizaciones sindicales.

Los inmigrantes anarquistas comenzaron a organizar sindicatos desde fines del siglo XIX (Porrini, *op.cit.*: 177) y desde 1917 la Revolución Soviética alentó las luchas en el resto del mundo por este modelo alternativo (político, económico y social) al capitalismo.

La crisis económica que comenzó en los EE.UU. en 1929 se expandió por todo el mundo capitalista y la consecuencia para los asalariados fue el desempleo que registró valores récord en Gran Bretaña y Alemania, con tasas del 23% y 44%, respectivamente. En la URSS se asistía a una etapa de industrialización orientada por planes quinquenales con el fin de “modernizar” la economía rusa.

El batllismo percibía la crisis mundial como una oportunidad para la emergencia de un nuevo impulso reformista, pero no contaba con la fuerza suficiente para implementarlo. Proyectos como el del salario mínimo, la ley de jubilaciones de funcionarios de las sociedades anónimas, la expropiación de tierras y la nacionalización de la refinación de petróleo generaron inquietud en las clases propietarias. La Federación Rural promovió una reunión entre los representantes de los sectores productores para “neutralizar el peligro de un rebrote efectivo del reformismo y dar iniciación orgánica a la obra defensiva” y se creó el Comité Nacional de Vigilancia Económica liderado por el sector ganadero y el apoyo de la industria y el comercio.

El batllismo sin embargo, *Pacto del Chinchulín*⁴ mediante, consiguió el apoyo necesario para implementar medidas para paliar las más duras consecuencias de las crisis y reanudar la instrumentación de su programa estatizante. Con la fundación de ANCAP, la relación entre gobierno y empresarios, tanto locales como internacionales, se volvió crítica. Los partidos de derecha, las organizaciones empresariales y las empresas extranjeras coincidían en el repudio a la política del gobierno. Esta situación polarizó las discusiones entre la “restauración reformista” y la “restauración conservadora”, dejando poco margen para las voces representantes de las minorías (Frega *et al*: 1985b).

La elección de Gabriel Terra en 1930 fue interpretada como de “salvación” por el Comité Nacional de Vigilancia Económica ante la alternativa batllista. La crisis mundial

⁴ En 1931 la mayoría batllista en el Consejo Nacional de Administración y el Nacionalismo Independiente hicieron un acuerdo, por el cual este último se comprometía a apoyar medidas consideradas “impopulares” pero necesarias para paliar las consecuencias de las crisis, a cambio de la participación en los directorios de los entes autónomos. Dicho pacto fue denunciado por Luis Alberto de Herrera bajo el mote de “pacto del chinchulín”.

de 1929 tuvo su peor impacto en Uruguay entre los años 1932 y 1933, con una disminución pronunciada de las exportaciones y una exacerbación de las contradicciones sociales y políticas que culminaron en una ruptura institucional.

El 31 de marzo de 1933 el presidente Dr. Gabriel Terra dio un golpe de Estado, apoyado por las fracciones de derecha de los partidos Colorado y Nacional y los sectores agro exportadores, la banca y las empresas extranjeras. Este golpe de Estado “[...] *intentó dar respuestas a los graves problemas económicos y sociales y modificar algunas de las orientaciones de gobierno, en especial de las que habían estado a cargo del otro componente del Poder Ejecutivo, el Consejo Nacional de Administración.*” (Porrini, *op. cit.*: 57).

La dictadura de Terra llevó adelante un ajuste sin que los cambios alcanzaran una dimensión traumática. Las políticas marcaron la continuidad de ciertas pautas batllistas de intervención estatal, aunque reorientadas en términos generales por un nuevo tono tecnocrático y conservador (Caetano y Rilla, 1994). Si bien prevaleció un nuevo “alto” a las reformas en la legislación social, se pasó a un régimen de libertad salarial moderado, aumentando en muchos sentidos el papel asistencialista del Estado. Como ha señalado Jacob (1987), el estilo de conducción del Estado fue más “*administrativo*” que “*político*”, manteniendo márgenes considerables de autonomía relativa respecto de las clases dominantes, “*en buena medida inepto para asumir de modo estable roles y políticas clasistas*”.

Superada la crisis comenzó el debilitamiento de la alianza política de sustentación del golpe. El mejor desempeño externo incrementó los reclamos divergentes de ganaderos e industriales y el descontento del empresariado con los vaivenes en la política económica. La oposición política consideró una oportunidad el fraccionamiento del oficialismo en la nueva situación económico-social.

En julio de 1936 comenzó la sublevación “nacionalista” contra el gobierno de la República Española que dio paso a la dictadura de Francisco Franco. Estos sucesos tuvieron repercusiones en Uruguay, motivando esfuerzos de solidaridad, incluyendo la participación de combatientes. Este apoyo a los republicanos se vinculó y coincidió con el proceso de lucha contra el régimen dictatorial uruguayo de esos años (Frega *et al.*, 1985b).

En las elecciones de 1938 que llevaron a la Presidencia al candidato oficial Gral. Alfredo Baldomir se presentaron el Terrismo y el Herrerismo, además de los partidos menores como el Socialista, el Comunista y la Unión Cívica; los batllistas y los nacionalistas independientes se abstuvieron. Desde el inicio del gobierno de Baldomir el enfrentamiento con Herrera se fue haciendo inevitable, pero los cambios de la Constitución de 1934 le imponían el cogobierno con la mayor de las minorías.

Comenzó la Segunda Guerra Mundial cuando Alemania invadió Polonia y el 3 de setiembre de 1939, Francia, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Sudáfrica le declaran la guerra. La URSS invadió Polonia el 17 de setiembre con un acuerdo secreto con Alemania y el 30/11 invadió Finlandia; el 22/06/41 Alemania invadió la URSS y ésta se sumó a los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia en la guerra contra el Eje Alemania - Italia - Japón.

Esta situación generó realineamientos y debates entre las organizaciones políticas de izquierda y en el movimiento sindical. *“La caracterización comunista de la guerra como «imperialista» y la estrategia derivada de promover la «neutralidad» y la defensa de la política exterior soviética, generó especialmente en el Partido Socialista una actitud de total rechazo. Esta también se extendió a los ámbitos de trabajo conjunto en las organizaciones sociales, entre ellas las sindicales.”* (Porrini, 2005: 226.).

El presidente Baldomir dio un golpe de Estado el 21 de febrero de 1942 y excluyó del gobierno a los sectores políticos “neutralistas”, acusados de “pronazis” (Frega *et al.*, 1987: 26). Contribuyó a un acercamiento del gobierno con batllistas, comunistas y otros partidos opositores.

Con la aprobación de una nueva Constitución en noviembre de 1942 comenzó la última fase de la transición a la democracia, triunfando en las elecciones el Partido Colorado con la candidatura de Amézaga-Guani, resultado de un acuerdo entre el batllismo y el baldomirismo.

En 1943 asumió Juan José Amézaga y se produjo un giro en las relaciones internacionales, llevándolas del acercamiento con Alemania e Italia durante la década de los años 30 y el “neutralismo” desde comienzos de la guerra, a una definida postura pro aliada y pro estadounidense, muy visible a partir de diciembre de 1941. El fin de la guerra dio origen a la “Guerra Fría” y se evidenció el peso de la correlación de fuerzas internacional, ambientando un enfrentamiento bajo la cobertura ideológica comunismo versus democracia liberal.

La decadencia del Imperio Británico tuvo repercusiones en Uruguay, al no poder mantener sus empresas en el país como la de aguas corrientes y el ferrocarril. Sin embargo, “[...] *El proceso de descolonización, la emergencia del «tercer mundo», con su dramático subdesarrollo, atraso y marginación, e incluso, los movimientos favorables a unir a los países no-alineados, no tuvieron la repercusión que lograron en otros lugares de Latinoamérica. El Uruguay disfrutó de una situación económica favorable, derivada de los beneficios que dejaron nuestra producción agropecuaria y nuestro comercio exterior durante la Segunda Guerra Mundial, el período de reconstrucción y posterior guerra de Corea*”. (Nahum *et al* 1998: 74).

La conducción política volvió al batllismo, que implementó una estrategia de concertación que se evidenciaría más adelante, entre otros hechos, en un fuerte impulso en la legislación social y una nueva sensibilidad hacia los trabajadores y sindicatos, impulsando prácticas de negociación colectiva y fortaleciendo las políticas sociales de protección. Las concepciones del “Estado de bienestar” tomaron fuerza favorecidas por uno de los períodos de crecimiento económico más importantes de la historia del país.

Amézaga *“propuso un sesgo social a las políticas estatales que se expresó en diversas iniciativas, la formación de comisiones especiales de integración pluripartidaria, el mantenimiento del Estado como «gran empleador», la aprobación de leyes laborales y la implantación del sistema de Consejos de Salarios, entre otras.”* (Porrini, *op.cit.*.,63)

4.2 Económicas

El carácter capitalista de la economía resulta de la compra venta de trabajo asalariado en la actividad industrial, comercial y de servicios, orientada por las decisiones de empresarios. Los cambios en la estructura económica generaron cambios en la estructura social que derivaron en el surgimiento de nuevos actores (se verá en 4.3).

4.2.1 La estructura económica

La economía uruguaya creció a tasas importantes durante la primera mitad del siglo veinte, primero por el impulso de las exportaciones ganaderas y luego por la sustitución de importaciones industriales para el mercado interno. En sus últimos años tuvo como estímulos la segunda guerra mundial y la guerra de Corea, que generaron una mayor demanda y altos precios de la carne vacuna y la lana principalmente (Faroppa, 1965: 81-84). En los 25 años que van de 1930 a 1955, el producto de la industria manufacturera pasó de representar el 15% del PBI al 21%, y las actividades agrícola más pecuaria pasaron de representar más de la mitad antes de 1930 a un 30% hacia 1950 (Cuadro 5). La tasa de crecimiento global acumulativa del PBI, durante las primeras tres décadas, fue del 3.4 % anual (Bertino y Tajam, 1999).

Cuadro 5

Composición porcentual del PBI por actividad económica
Valores anuales a precios corrientes

	PBI TOTAL	Agrícola	Pecuario	Industria manufac.	Construcción	Transporte	EGA	Comuni- caciones	Servicios gob. cral.
1930	100,0	14,2	36,9	15,1	8,2	9,8	4,6	1,3	9,9
1935	100,0	12,5	33,9	15,6	5,8	11,3	5,5	1,3	14,1
1940	100,0	10,4	28,5	17,6	8,2	13,0	8,0	1,2	13,1
1945	100,0	10,4	26,7	19,6	9,7	11,1	9,2	1,3	12,0
1950	100,0	9,4	20,5	23,9	7,6	12,8	9,6	1,3	15,0
1955	100,0	10,8	17,4	21,0	6,8	16,5	11,3	1,2	15,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Bertino y Tajam, 1999.

El crecimiento “hacia afuera” motorizado por las exportaciones ganaderas se interrumpió por la crisis de 1929-1933 y en un contexto internacional negativo entró en recesión. El estancamiento de la ganadería, acompañado de una incapacidad de respuesta por parte de la agricultura y la industria, condujeron al fin del modelo.

El estancamiento ganadero (creció solo al 0,9% entre 1930 y 1955) tiene varias interpretaciones.⁵ La visión marxista señala que fue consecuencia del latifundio y las características extensivas de la producción ganadera. A su vez, éste también era el fundamento del primer batllismo. En los sesenta, la CIDE-OPYPA (1965) sostenía que el estancamiento ganadero radicaba fundamentalmente en la ausencia de cambio tecnológico y priorizaba las actividades de los servicios de investigación y extensión.

⁵Por un análisis detallado de las explicaciones del estancamiento ganadero, ver Moraes, 2002.

Durante la crisis aumentó la regulación económica por parte de Estado, fortaleciendo el mercado interno y fomentando la producción industrial. Las políticas de protección establecidas por el Consejo Nacional de Administración, y mantenidas incluso durante el golpe de Terra, se apoyaban fundamentalmente en dos tipos de medidas. Las de carácter cambiario lograban, por medio de la desvalorización del peso, proteger los precios de los productos ganaderos, y las de control de comercio exterior limitaban el ingreso de bienes competitivos con la industria nacional.

Según Jacob, *“en el transcurso de la década del treinta la protección aduanera fue sustituida por la protección cambiaria”*. Se fueron sumando sucesivas regulaciones hasta la creación del Contralor de Cambios, Exportaciones e Importaciones. “El mecanismo era sencillo: toda la moneda extranjera que el país recaudaba por sus exportaciones iba al Banco República, que la pagaba a un precio al exportador y la vendía a diferentes valores a las actividades que deseaba fomentar o restringir” (1981a: 121-123).

Así se fueron dando las condiciones de rentabilidad para que la industria nacional lograra aumentar su participación en el mercado interno, gestándose en nuestro país lo que se conoce como modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). La fuerte protección daba lugar al traslado a precios de los aumentos de los costos, de forma tal que la rentabilidad no se veía afectada por los aumentos de salarios.

En la segunda mitad de los años treinta el crecimiento industrial logró que la economía se recuperara de la crisis del 29. El desarrollo de la industria previo a 1930 hizo viable su posterior consolidación, ya que proporcionó tanto las condiciones físicas como la estructura social que posibilitó su desarrollo: *“Como respuesta a las restricciones impuestas al modelo agro exportador, primero por sus propias limitaciones y luego por el impacto de la Gran Depresión, se puso en práctica en el país una serie de medidas de política económica que, en el marco de un mercado mundial desestructurado y hostil, permitió «capear el temporal» dinamizando actividades vinculadas al mercado interno, operándose un embrionario proceso de diversificación productiva. A este fenómeno se lo ha denominado industrialización sustitutiva de importaciones”* (Bertino, Bertoni, Tajam y Yaffé, 2003: 25).

El acelerado crecimiento hasta 1938 fue liderado por las industrias que utilizaban materia prima nacional, aunque la sustitución se dio también con fuerza en las industrias textil algodón, papel y metalúrgicas, que procesaban materias primas principalmente importadas. Los sectores exportadores perdieron peso a favor de las ramas que se orientaron a la sustitución de importaciones. Este crecimiento estuvo asociado a una redistribución regresiva del ingreso, que permitió restablecer los niveles de rentabilidad mientras que los salarios reales descendieron, como se vio en 3.2.

Durante la Segunda Guerra Mundial la economía se estancó. Al desabastecimiento producto de la guerra se le sumaron la crisis del agro y la reducida demanda interna consecuencia de los deprimidos salarios, afectando tanto las industrias que dependían de insumos nacionales como las que utilizaban insumos importados. La excepción fue la industria textil que continuó su crecimiento, producto de la exportación de hilados y tejidos de lana y la sustitución de tejidos de algodón. Desde 1940 a 1951 la industria

manufacturera creció al 7.6% acumulativo anual y la textil al 13.9%; de 1951 a 1956 las tasas fueron de 3.8% y 7.6% respectivamente (Bertino y Tajam, 1999).

La economía tenía una gran dependencia de la moneda extranjera que generaban casi exclusivamente las exportaciones de carne y lana, para importar petróleo, materias primas para la industria, maquinarias y algunos alimentos. Los ganaderos tenían como instrumento “retener su producción”, lo que provocaba escasez de moneda extranjera y limitaba las importaciones, se perdían reservas y el país quedaba al borde de la incapacidad de pagos externos (Instituto de Economía, 1969a: 314-322). El gobierno tenía que devaluar para que se reiniciaran las exportaciones y aumentar su disponibilidad de moneda extranjera, con lo cual exportando a precios internacionales dados, el complejo agroexportador aumentaba sus ingresos reales. Este sistema funcionó en ese círculo vicioso de estancamiento del nivel de actividad, pugna distributiva e inflación. Por períodos mejoraban los salarios reales o la rentabilidad industrial y comercial, la devaluación mejoraba los ingresos de los ganaderos y deterioraba los de los actores urbanos, y en ese relativo empate social y económico funcionaba la economía uruguaya.

Cuadro 6

Tasas acumulativas anuales de crecimiento de la producción

Períodos	Agropecuario	Ind. manuf.
1935 - 1945	0.77	0.50
1945 - 1955	3.93	8.50

Fuente: Faroppa, 1965:76, con datos de CIDE.

Comparando los rubros dentro de la actividad agropecuaria, el estancamiento estuvo en la actividad ganadera, fundamentalmente en la carne orientada a la exportación; la lechería, aves y porcinos mantuvieron su crecimiento, ya que la agricultura creció 2,2% como promedio anual entre 1930 y 1955, y en la década del 40 a 4,4%. El crecimiento de la agricultura se fundó en el incremento del área sembrada, puesto que la productividad del sector se incrementó solo a inicios de la década del 50 (Bertino y Tajam, *op.cit.*).

Las diversas fuentes que estimaron la evolución y la composición del PBI coinciden en los aspectos relevantes y presentan diferencias sin importancia⁶ (Bertino y Tajam 1999; Bértola 1991; BROU/BCU Cuentas Nacionales 1968; IECON 1969a; Faroppa 1965, Millot, Silva y Silva 1969). Las tasas estimadas de crecimiento industrial se sitúan entre un mínimo de 4.2% y un máximo de 6.5% para el período 1930-1955, con mayores tasas a partir de 1945 en todas las estimaciones.

Desde 1935 a 1945 el crecimiento industrial “[...] se financió, parcialmente, con relaciones de precios favorables al sector manufacturero en detrimento del agro y de los grupos obreros; también se financió parcialmente con subvenciones y créditos oficiales”. Finalizada la Segunda Guerra Mundial y superadas las restricciones de abastecimiento, el crecimiento industrial se acelera, las reservas acumuladas permiten importar bienes de capital y materias primas, mientras que el mercado interno se protegía con aranceles y limitaciones a la venta de moneda extranjera. “El país entró en franco crecimiento y desarrollo manufacturero. Este fue financiado, entonces, por el

⁶ Un análisis detallado de las diferencias se encuentra en Chevalier, Fernández y Motta, 2010.

agro y por capas altas de consumo, a través de tipos diferenciales de cambio o subvenciones. Desaparecieron en este período, en general, las traslaciones de ingresos desde los grupos obreros hacia las capas empresariales.” (Faroppa, 1965: 162).

Las conclusiones de Millot, Silva y Silva (*op. cit.*: 247) coinciden con esa perspectiva. Estimaron una importante transferencia de ingresos que aumentó la plusvalía de la industria manufacturera desde 1938, con un máximo entre 1943 y 1945 y un descenso en los dos años siguientes.

Jacob estableció una “*hipótesis ecléctica*” sobre el financiamiento de la inversión industrial, en la que considera que confluyeron la acumulación en la actividad de las pequeñas empresas industriales, el capital comercial estimulado por la protección y las inversiones extranjeras (1981b: 394-400). Destaca el predominio de la pequeña industria de acuerdo al censo de 1936, el papel de las sociedades anónimas para facilitar la concentración del capital y las fusiones en diversos ramos (tabaco, jabón, papel cerveza, textiles, bebidas sin alcohol). Las inversiones extranjeras comenzaron en 1911 en la industria frigorífica, el petróleo y los cereales; se enlentecieron en la década de los treinta y retomaron el ritmo en los años cuarenta.

El incremento de la demanda internacional por las condiciones bélicas y la favorable coyuntura en los términos de intercambio (Cuadro 7) permitió al Uruguay acumular divisas. En 1946 las reservas internacionales netas del BROU eran de 293 millones de dólares, descendieron hasta 216 millones en 1949 y saltaron a 312 millones al año siguiente; durante la primera mitad de la década de los años cincuenta fluctuaron en torno a los 200 millones de dólares (IECON, 1969b: 86).

El control del comercio exterior fue un componente decisivo en este proceso. El sistema de tipos de cambio múltiples para las exportaciones se complementó con un tipo de cambio fijo en \$1.90 por dólar para las importaciones (IECON, 1969b:110) desde 1940 hasta 1954; este tipo de cambio se combinaba a su vez con distintos niveles de aranceles, desde cero para los bienes de capital hasta 300% para los bienes de consumo; cupos, y prohibiciones. Como resultado, “[...] *la sustitución de importaciones impuso la disminución de las compras al exterior de los bienes de consumo no duraderos a costa de las cuales se expandieron las adquisiciones de combustibles, materias primas y bienes de capital*” (Faroppa, 1965:105).

Cuadro 7

Índice de precios al consumo (IPC) 1943-1953 y términos de intercambio. Promedio anual, base 1943 =100

Años	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953
IPC	103,3	116,8	128,8	148,4	151,0	158,5	151,8	173,9	198,1	211,5
Variación*	3.3	13.1	10.3	15.3	1.8	5.0	-4.2	14.6	13.9	6.8
Términos de intercambio*	-5.4	7.4	10.4	18.8	14.5	-1.0	-3.4	39.3	-23.7	-1.9

Fuente: DGEC y IECON, 1969b: 108 * Variación porcentual promedio anual.

Se observa una alta correlación entre la mejora de los términos de intercambio y el aumento de la inflación y viceversa. En 1944, 1949 y 1950, el deterioro de los términos de intercambio coincide con bajas en el aumento del IPC, mientras que en 1945-1947 y 1951-1952 la mejora de los términos de intercambio coincide con aumentos mayores

del IPC. La mejora de los términos de intercambio, aumentando el ingreso nacional bruto disponible por encima del producto bruto interno, genera ingresos adicionales que facilitan el aumento de salarios sin afectar la rentabilidad y se complementa con la traslación de estos aumentos a los precios.

Según el Instituto de Economía, el estancamiento del sector ganadero y el proceso de industrialización estuvieron vinculados por el hecho de que el capital que demandó la industria para su desarrollo tenía origen en el sector ganadero: *“Al estudiar la economía ganadera a partir de la década del treinta se concluyó que a pesar de las formidables ganancias generadas en dicho sector –que daban cuenta de la existencia de un importante excedente disponible– factores de orden tecnológico estaban determinando una muy baja tasa marginal de ganancia. En realidad, hacia 1945 no había dentro del propio sector alternativas objetivas de reproducción ampliada, ya que no se conocían posibilidades de producción intensiva: de ahí que necesariamente la única opción suponía que algunos productores salieran a colocar sus capitales fuera del sector”* (Instituto de Economía, 1969a: 149).

Siguiendo la interpretación del Instituto de Economía (1969a), las tasas de ganancia de los distintos sectores serían el resultado de los precios internacionales. Se modificaron con medidas como el control de cambios, el aumento de los aranceles, la prohibición de las importaciones que competían con la producción nacional, los equilibrios monopólicos tendientes a la elevación de precios y se generaron transferencias del sector pecuario hacia la industria manufacturera.

En la inmediata posguerra los controles en las importaciones fueron más laxos, con el sentido de facilitar a la industria los bienes de capital necesarios para su desarrollo. El control sobre importaciones y exportaciones comenzó a tomar más fuerza a partir de 1947, junto con la fijación de prioridades en la asignación de divisas y el establecimiento de tipos de cambios diferenciados.

En la segunda mitad de la década de los años cuarenta las importaciones crecieron tanto en volumen como en valor. Pasaron de 93.4 millones de dólares en 1945 a 214.7 al año siguiente y se ubicaron por encima de los 200 millones de dólares anuales durante los diez años siguientes. Aproximadamente un tercio provenían de los Estados Unidos, y los bienes de capital pasaron de 8 millones de dólares en 1945 a un promedio de 45 millones anuales de 1947 a 1950, para llegar a 89 millones en 1951. Las exportaciones fueron 58 millones de dólares en 1942 y subieron en forma permanente hasta 270 millones en 1953 (IECON, 1969b: 72-74). Las exportaciones disminuyeron en volumen pero aumentaron en valor, ya que dependieron de las fluctuaciones de los precios internacionales afectados por la guerra.

4.2.2 La estructura social

La aceleración del desarrollo de la industria manufacturera de sustitución de importaciones para el mercado interno tuvo como resultado el surgimiento de un proletariado concentrado predominantemente en algunos barrios de Montevideo, así como el aumento de la importancia económica y política de los empresarios industriales, medida por el aumento del PBI industrial en el PBI así como por el aumento del número de empresas.

A pesar de que no se realizaron censos de población desde 1908 hasta 1963, se dispone de estimaciones que muestran un fuerte proceso de urbanización, con una creciente concentración en Montevideo, pasando ésta de constituir un 29.7% de la población total en 1908 al 43.4% en 1957 (Pereira y Trajtenberg, 1966). Se aprecia también una tasa de actividad relativamente estable en torno al 41% y el lento aumento de la participación de las mujeres en la PEA (Cuadro 8).

Cuadro 8

Población económicamente activa (PEA) por sexo. 1908-1954

	Población total (miles)	Tasa de actividad		Hombres (miles)	Hombres % en PEA	Mujeres (miles)	Mujeres % en PEA
1908	1.042.7	s.i.	428.5	355.2	65.0	73.3	13.9
1934	1.828.6	40.9	748.7	608.5	64.9	140.2	15.7
1939	1.943.5	41.5	806.3	651.8	65.7	154.4	16.2
1944	2.055.0	41.7	857.1	689.0	65.8	168.1	16.7
1949	2.187.7	41.4	904.5	722.9	65.0	181.6	16.9
1954	2.359.7	40.3	951.6	755.9	63.2	195.8	16.8

Fuente: Pereira y Trajtenberg, 1966, citado por Porrini, 2005:67.

El número de establecimientos industriales, que implica un aumento del número de empresarios, y de asalariados, aumentó de manera significativa (Cuadro 9). Jacob señala las limitaciones percibidas en los censos de 1913, 1930 y 1936 y utiliza las estimaciones de Millot, Silva y Silva (1973); por ejemplo entre los dos últimos años el número de establecimientos industriales aumentó un 50% pero el personal ocupado disminuyó, lo que puede atribuirse a cambios en los criterios para medir el empleo (Jacob, 1981b: 361).

Cuadro 9

Número de establecimientos y personal ocupado en la industria manufacturera

Años	Establecimientos	Ocupados
1930	6.570	54.143
1936	10.549	65.962
1948	20.618	109.918

Fuente: IECON, 1969b: 55, con datos de los Censos Industriales de 1930 y 1936, y del MIT, Dirección de Industrias para 1948.

Los resultados de las encuestas de la Unión Industrial Uruguaya (UIU) publicadas en su revista son similares en el número de establecimientos y muy superiores en el número de ocupados, que estiman en 74.000 personas en 1930, 90.000 en 1936 y 150.000 en 1948 (UIU, 1952).

En relación a la participación de la mujer, Pereira y Trajtenberg la estiman en 17.1% en 1908 y en 20.67% en 1954, en el total de la población activa.⁷ Por otra parte, Camou (*op.cit.*: 8) señala que a comienzos del siglo XX la información censal indica una participación de la mujer en el mercado de trabajo de alrededor del 29%, con una “división sexual del trabajo”, donde las ocupaciones asignadas a la mujer son el trabajo

⁷ Por un análisis de la estructura de la PEA por edad y sexo en el período, ver Fleitas y Román, 2010.

doméstico y, dentro de la industria, en el calzado y los textiles.

La fuerza de trabajo femenina parece haber sido utilizada también como “ejército de reserva”, lo cual se concluye del papel desempeñado por los menores salarios percibidos y durante períodos recesivos (abaratando el costo laboral) o en momentos de fuerte demanda. Por otro lado, este menor salario en comparación con el percibido por los hombres puede expresar la debilidad de las mujeres enfrentando a las jerarquías fabriles; dicha debilidad también se expresó dentro de las organizaciones sindicales, donde presentaban desventajas en la participación en los niveles de conducción sindicales. En las actividades donde la participación de las mujeres fue importante, se introdujo el reclamo de “*igual función igual salario*”.

En cuanto al aporte al asalariado urbano de la migración externa, Millot, Silva y Silva atribuyeron el crecimiento de la ocupación industrial durante el período 1930-1947 a dos fenómenos: por un lado la corriente interna y por otro la corriente migratoria continental, la cual disminuyó en comparación al período 1919-1930, pero igualmente significó un ingreso de 30.000 personas. En 1930, los trabajadores inmigrantes representaban el 20% de la ocupación industrial. En el tramo considerado entre 1930 y 1934, se observa tanto una caída en las cifras como el fin de las “migraciones importantes”, incluso produciéndose el fenómeno inverso, es decir un fenómeno de retorno. Entre 1935 y 1939, la inmigración se estabilizó en cifras de 2.000 y 3.000 anuales, mientras que durante el período 1940-1944 se caracterizó por cifras críticas y saldos negativos, continuando con una recuperación entre 1945-1954.

En conclusión, “[...] se produjo una disminución porcentual de la población rural y la «población trabajadora rural» en relación al total, que el crecimiento de la población capitalina superó al de la población rural y a otros centros urbanos, y que la actividad industrial y el empleo dedicado a la misma aumentó en forma notoria, lo que supuso absorber fuerza de trabajo de otros sectores de actividad agropecuaria, a los aun no integrados al mercado de trabajo formal –jóvenes, mujeres–, y en Montevideo, a los procedentes del interior –urbano y rural–” (Porrini *op. cit.*: 91).

4.3 Sociales. Los actores y sus estrategias

4.3.1 El papel del Estado

Se consideran aquí los lineamientos generales de la estrategia del Estado y más adelante (4.5) se analiza con más detalle los proyectos y medidas de regulación de las relaciones laborales y de los salarios.

Durante la presidencia José Batlle y Ordoñez, período conocido como “el primer batllismo”, se aceptó el desarrollo de las organizaciones sindicales y se avanzó en materia de políticas sociales.

La legislación sobre las condiciones de retiro comenzó en 1896 con la creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Escolares; en 1904 para los funcionarios públicos; en 1919 para los obreros y empleados de servicios públicos, que eran prestados principalmente por empresas extranjeras como el ferrocarril, el tranvía, el gas, el telégrafo, el teléfono y el agua corriente; en 1925 para empleados de bancos y de la Bolsa de Comercio; en 1928 para obreros de servicios públicos, gráficos y periodistas;

por último, en 1943 para los trabajadores rurales.⁸ La pensión a la vejez se aprobó en 1919.

La legislación sobre las condiciones de trabajo se implementó entre 1910 y 1920: cobertura por accidentes de trabajo para un conjunto significativo de asalariados en 1914, jornada de ocho horas en 1915, prohibición del trabajo nocturno en panaderías y otros locales, sillas para descansar cuando la tarea lo permita en 1918, descanso semanal obligatorio de un día en 1920, responsabilidad patronal sobre accidentes de trabajo en 1920, salario mínimo para los trabajadores rurales en 1923 (Jacob, 1987: 50-51, y Porrini, 2005: 121).

El impacto de la crisis de 1929 en el aumento del desempleo motivó un conjunto de medidas entre las que se destacan las obras públicas, un fondo para “Trabajos de Socorro” que se repartió entre las intendencias en 1934 y de fondos provenientes de la revaluación del oro a comisiones distribuidoras de trabajo en 1935. Se crearon comedores populares y la Caja de Jubilaciones de la Industria, Comercio y Servicios Públicos en 1934 (Jacob, 1983: 103-109).

En las relaciones laborales, durante el gobierno de Terra “*(el) Estado intentó controlar la actividad sindical, reglamentar el derecho de huelga, tomar medidas restrictivas sobre su uso e intervino en las relaciones entre capital y trabajo*” (Jacob, 1983: 109). Cabe observar que el derecho de huelga había sido establecido en la Constitución de 1934; al mismo tiempo, se consideraba delito el abandono colectivo de tareas por los funcionarios públicos.

En octubre de 1933, el Ministro de Industria, Trabajo y Comunicaciones Dr. Augusto César Bado señaló: “*Queremos que el Estado ayude y controle sin absorberla ni sustituirla a la iniciativa privada; queremos también la armonía entre el patrono y el obrero*” (citado por Jacob, 1983: 103).

Según Porrini (2005: 133) se puede diferenciar “*un primer tramo donde se expresaron tendencias más represivas, que se enfrentaban a débiles pero resistentes organizaciones de trabajadores que no se avenían a ningún modo de tutela estatal; y b) un segundo momento, a partir de 1936, en que coinciden cierta búsqueda estatal de hallar marcos viables de concertación, sindicatos más receptivos a una política de negociación con presencia o garantía del Estado, y una coyuntura económica distinta.*”

Un síntoma de la nueva actitud del Estado hacia la problemática de los trabajadores fue el nombramiento de una comisión parlamentaria con el cometido de estudiar las condiciones de vida y salarios de obreros. Hacia fines de 1938 se creó la comisión propuesta por el diputado Eugenio Gómez y dos años después se presentó el informe. Los diputados Tomás G. Brena, de la Unión Cívica, Ramón M. Salgado y Daniel Fernández Crespo, del Herrerismo, Pedro E. Duprat, del Baldomirismo, Julio V. Iturbide, de la corriente de Blanco Acevedo, y José P. Cardoso, del Socialismo, fueron los firmantes del informe, dejando en evidencia el alto nivel de consenso. Los resultados mostraron la explotación a la que eran sometidos y los desequilibrios existentes entre el capital y el trabajo (Informe de la Comisión investigadora sobre las condiciones de vida, salario y trabajo de la clase Obrera. Diarios de la Cámara de Representantes N°. 9801

⁸ Por un análisis de la financiación de las Cajas, ver García Repetto, 2010.

del 17 de abril de 1939).

Este “punto de inflexión” se confirmará en el gobierno de Baldomir, al punto de que se puede hablar de una fase de “entendimiento” entre el Estado y la mayoría del movimiento sindical emergente.

Retomando caminos de la política social del primer batllismo, el Poder Ejecutivo aprobó dos semanas de licencia paga a los empleados de comercio y de las oficinas de propiedad privada con más de un año de servicios, en 1941 la ampliación del derecho a licencia anual de los obreros gráficos, trabajadores de la navegación y del vidrio, y un año después se incorporarían también los trabajadores de otras actividades.⁹ Abordó el problema de la ocupación parcial en la post-zafra de los trabajadores de los frigoríficos, asegurándoles una jornada mínima durante esos períodos,¹⁰ y del trabajo informal en el domicilio tendiente a brindar garantías para el trabajador sobre su remuneración y condiciones de trabajo.¹¹ Se extendió a todos los funcionarios públicos el derecho al régimen de jubilaciones y un tiempo después se incorporaría también al servicio doméstico y los peones rurales.¹²

En 1940 se aprobó una ley sobre “trabajo a domicilio” tendiente a establecer garantías para el trabajador, y sus derechos incluidas remuneraciones y condiciones laborales. En 1941 se dispuso una medida para atender la problemática de la ocupación post zafra de los trabajadores de los frigoríficos de Montevideo y Fray Bentos, para lo cual se resolvió asegurar una jornada mínima de 100 horas mensuales. Con el gobierno que asumió en 1943 se aprobó de la licencia anual paga que en 1933 se limitaba a los empleados de comercio y de oficinas de propiedad privada con más de un año de servicio. Se fue extendiendo al Ferrocarril Central, la Compañía Uruguaya de Navegación y Transporte Aéreo S.A., la metalurgia, la Compañía del Gas y Dique Seco de Montevideo; los diques, varaderos y astilleros, y las panaderías (Abdala, 1946).

En el discurso a la Asamblea General del primero de marzo de 1943, el presidente electo Juan José Amézaga señaló respecto de la situación del mercado de trabajo: “el contrato de trabajo no puede subsistir como un contrato de adhesión en el que predomina la voluntad de una de las partes” (citado por Frega *et al.*, 1985b: 29). El modelo de crecimiento imperante requería de un cambio en la actitud del poder político hacia los trabajadores, puesto que en estos se encontraba la posibilidad de aumento del mercado interno, necesario a su vez para demandar la creciente producción interna.

4.3.2 Las organizaciones sindicales

Como resultado de los cambios en la economía emergió un nuevo sujeto social en la década de los cuarenta: “una clase trabajadora urbano-industrial que está en pleno proceso de crecimiento” (Porrini, 2005: 8) por la convergencia de trabajadores inmigrantes y del interior del país, así como la incorporación de mujeres y jóvenes, con

⁹ Por el Decreto Ley N° 10.311 se extiende la licencia anual paga a los empleados gastronómicos, de tintorerías, de las fábricas de tejidos de medias, personal de hospitales y sanatorios privados, radiólogos, obreros fabricantes de espejos y otras actividades del vidrio, personal de reparto de mercaderías, limpieza, capataces y serenos del comercio y la industria, etc.

¹⁰ Ley N° 10.108 del 26 de diciembre de 1941.

¹¹ Reglamentación de la Ley N° 9.910 del 5 de enero de 1940 sobre trabajo manual a domicilio.

¹² Ley N° 9.940 y Decreto Ley N° 10.197.

una diversidad ideológica y organizativa “*en lo que pensamos fue su proyección histórica en la vida social y política de las agitadas décadas siguientes de los 50 y 60*”.

Se ha señalado: “*En el año 1895 se forman las primeras agrupaciones obreras y se lucha por mejores salarios. Puede decirse que fueron los mismos obreros agremiados los que le señalaron al poder público una norma de conducta social. Los dos problemas obreros del período que va de 1895 a 1915, son los de la jornada de trabajo y del salario. Por la obtención de una jornada máxima y de un salario mínimo luchan los primeros sindicatos obreros; pero es en los primeros años del 1900 donde se consagran las primeras conquistas.*” Informe de la Comisión de Legislación Social de la Cámara de Representantes fundamentando el proyecto de Ley de creación de los Consejos de Salarios (Abdala, 1946: 30).

Las primeras luchas acompañaron el surgimiento del proletariado (trabajadores asalariados de la industria) a fin del siglo diecinueve y principios del veinte; en las organizaciones sindicales predominaban los proyectos revolucionarios y la acción directa (González Sierra, 1993: 20).

Los primeros años del siglo veinte fueron muy ricos en acontecimientos trascendentes que condicionaron el desarrollo de las corrientes de orientación comunista, socialista y anarquista en las organizaciones sindicales en el Uruguay. En un rápido repaso cabe mencionar la revolución soviética; la fractura de la internacional socialista y su repercusión en la división en dos partidos obreros en el Uruguay, el Socialista y el Comunista; la crisis económica de 1929, la guerra civil española (17/07/36 a 01/04/39) y la Segunda Guerra Mundial iniciada en Europa el 01/09/39. Los cambios en la política internacional de la URSS influyeron en la orientación del PCU y a través de este en el movimiento sindical. Se generaron fuertes acusaciones, desconfianzas y divisiones en las organizaciones sindicales.

Estos años se caracterizaron como una “fase de institucionalización del sindicalismo”, con una base social generada por el aumento de los asalariados industriales. “*En este período, la expansión económica sobre todo industrial y las nuevas condiciones políticas y jurídicas propiciaron la creación de grandes sindicatos y federaciones por rama, con gran capacidad de negociación e intervención legal en los Consejos de Salarios (1943) y también en Cajas de Asignaciones Familiares, seguros de enfermedad, bolsas de trabajo y cajas de compensación por desocupación.*” (González Sierra, 1993: 29-31).

Han existido diversas modalidades de expresar las necesidades de unión y lucha de los asalariados y explotados de todas las épocas. Los “internacionalistas” venidos de Europa a fines del siglo XIX fueron el movimiento más importante, pero simultáneamente “*las formas asociativas mutuales y de prensa entre otras, fueron creando espacios de reflexión y acción que asumieron modos de integración y resistencia al país que los acogía, a través de ideologías y expresiones espontáneas u organizadas*” (Porrini, 2005).

A esta fase se la ha dado en llamar de “acción directa”, debido a la forma en que se promovió la lucha desde el sindicato. *El Obrero*, un periódico de principios de siglo cuya motivación, según explicitaba su lema, era defender a los trabajadores, explicaba de esta manera en febrero de 1905 la estrategia a seguir: “*El sabotaje y el boicot son armas poderosísimas, que empleadas dan los mejores resultados para que las huelgas*

triunfen. Destrozad las máquinas para que estas no vuelvan a trabajar, convertid en escombros algún taller, astillad puertas y ventanas colocadas en obras”, “[...] Si empleamos los medios violentos, [...] veremos cómo los conflictos venideros durarán estrictamente el tiempo en que tardemos en adoptar ese género de lucha...”

Con el avance de la industrialización y la creación de la clase obrera fabril, los sindicatos por oficio se fueron debilitando en unos casos y siendo sustituidos en otros por organizaciones que abarcaban ramas de actividad o industrias. Los sindicatos mantuvieron su autonomía respecto de los partidos políticos, aunque siempre más vinculados a las orientaciones de izquierda ya fueran comunistas, socialistas o anarquistas y de los intereses patronales, pero siempre con un rol político. A la anarquista FORU y la anarco-sindicalista Unión Sindical Uruguaya (USU, fundada en 1923), se agregó una tercera central dirigida por militantes comunistas, la Confederación General del Trabajo del Uruguay (CGTU, 1929).

Contrastando con la deprimida situación de la década del 30, en los años 40 hace eclosión la nueva clase obrera y su organización. Se fundaron sindicatos industriales claves en textiles, metalúrgicos, caucho y frigoríficos; en los servicios públicos y privados. Por otra parte, se fue conformando un grupo capaz de ejercer presión sobre los gobernantes mediante la implantación de los sindicatos en los lugares de trabajo, con un nuevo tipo de propuestas para la solución de conflictos y en las grandes huelgas de masas del período.¹³ Los sindicatos tuvieron que renovar sus concepciones, estructuras y modalidades de lucha. Se produjo un cambio en la relación de fuerzas dentro de los sindicatos, pasando a liderar los marxistas (comunistas y socialistas) frente a anarquistas y anarco-sindicalistas. A su vez, los sindicatos de industria o por rama cobraron peso frente a los de oficios tradicionales y se desplegaron nuevas estrategias de lucha, tendientes al abandono de la acción directa y la búsqueda de alianzas.

Se aprecia un importante aumento de los conflictos en el período previo al funcionamiento de los Consejos de Salarios (MIT, 1940: 38-39; Errandonea y Costáble, 1969). En 1943 y 1944 aumentaron, con relación a los tres años anteriores, el número de adherentes a las huelgas y el número de días no trabajados. En cambio, el número de huelgas y el número de empresas afectadas se redujo, lo que indica que en estos últimos dos años los conflictos se concentraron en algunas empresas de mayor número de ocupados (Cuadro 10). Los sindicatos se movilizaron y en algunos casos resolvieron paros para acelerar la convocatoria de los Consejos (Porrini, 2005: 104).

Mantero considera que se inició una nueva etapa a partir de 1939 en la que se aceleró la organización de sindicatos de la industria manufacturera, facilitados por dos características, la concentración y la no reedición de las luchas internas de los anteriores sindicatos de oficios. *“En 1940, luego de una huelga de 69 días en Slowak, se funda el 29 de diciembre, la Unión Obrera Textil, uno de los primeros sindicatos de industria del país, y antecedente directo del actual Congreso Obrero Textil. El mismo año, luego de importantes huelgas, represiones y luchas intestinas entres sindicatos clasistas y sindicatos amarillos, se funda la Unión de Obreros, Empleados y Supervisores de FUNSA.”* (2003: 103).

¹³ Algunas de estas fueron las protagonizadas por los trabajadores textiles (1940), los de los frigoríficos (1943, 1944), los metalúrgicos (1946) y los ferroviarios (1947).

Cuadro 10
Indicadores de conflictividad, 1940 - 1944

Años	Número. de huelgas	Adherentes (miles)	Días no trabajados (miles)	Empresas afectadas
1940	13	0.8	15.6	13
1941	17	1.1	24.3	17
1942	17	1.3	6.7	19
1943	14	11.2	51.8	13
1944	6	9.5	40.4	8

Fuente: MIT 1946:22.

En 1942 se creó la central Unión General de Trabajadores (UGT) con 65 organizaciones y sin la adhesión de la Unión Ferroviaria, el sindicato de la industria frigorífica, los portuarios, los gráficos, los canillitas y los taximetristas. La nueva organización resolvió tomar posiciones políticas como apoyar al gobierno del Gral. Baldomir y luchar contra el fascismo; mantuvo las reivindicaciones de salarios mínimos y seguro de paro, e inició movilizaciones para exigir una ley de Consejos de Salarios. (Mantero, 2003: 103-106).

Este entendimiento responde al contexto internacional particular, como señaló Enrique Rodríguez en el primer congreso de la UGT: *“contrariamente a lo que afirman [...] nuestros enemigos y los divisionistas, de que estamos atados al gobierno, y que perdemos nuestra independencia de clase, nuestro apoyo al gobierno democrático y a las Instituciones democráticas, no se hace para debilitar las posiciones obreras en el país, sino para fortalecerlas [...] y para que nuestra clase pese cada vez más en los destinos del país [...] nuestro apoyo al gobierno es producto de nuestra posición anti nazi, y a que nosotros y el gobierno tenemos un mismo y común enemigo: el nazismo y sus quinta columnas”*.

Desde comienzos de la década de los cuarenta se fue manifestando el surgimiento y fortalecimiento de sindicatos, la construcción de centrales o coordinaciones sindicales; se organizan los sindicatos textil, metalúrgico, de la carne y del ferrocarril. El proceso de desarrollo industrial se dio a través de la concentración de la producción y de la ocupación industrial. Estas nuevas unidades, que daban trabajo a cientos de trabajadores, posibilitaban la sociabilidad y relaciones entre sus trabajadores. Se formaron barrios obreros, lo cual posibilitó aun más la comunicación entre trabajadores, pudiéndose identificar la principal actividad laboral de sus moradores. Esto permitía otro nivel de relacionamiento y prácticas de tiempo libre, ya que se compartían momentos que excedían el horario de trabajo. Algunos ejemplos son: el Cerro con los frigoríficos, Capurro y Paso del Molino con las textiles, Maroñas y Villa Española con FUNSA. (Porrini, 2005: 104-106).

A comienzos de 1940 se realizó una “Asamblea Nacional de Sindicatos”, en la cual participaron 34 organizaciones de Montevideo y el interior, 11 “delegaciones fraternales” y 3 en calidad de oyentes. En su plataforma en primer lugar, se incluyó una posición ante la guerra: *“1º- Lucha contra toda tentativa destinada a incorporar al país*

*directa o indirectamente a la política guerrera del imperialismo. Oposición al actual o cualquier otro proyecto de servicio militar obligatorio”.*¹⁴

En la misma se determinó la necesidad de crear una central única de trabajadores y extender al máximo la sindicalización, nombrándose un “Comité pro Unión General de Trabajadores”. El primero de mayo de 1941 se realizó un acto paralelo al organizado por el “Comité pro UGT” por parte del “Comité Sindical Anti totalitario”, formado por sectores que no estaban de acuerdo con los sindicatos formados por fuerzas “totalitarias”. En marzo de 1942 se realizó el Congreso fundacional de la UGT, participando 65 organizaciones sindicales de todo el país. En el Primer Congreso Ordinario de la UGT en 1944 participaron 101 organizaciones, mientras que en el Segundo Congreso fueron 89 organizaciones las que asistieron de un total de 103 de las pertenecientes a la UGT. Era un objetivo para la central, ampliar la participación de las diversas tendencias en todos sus niveles, inclusive en la dirección, ya que formaban parte de la misma personas de distintos partidos, siendo la minoría comunista. Además, mantenía un discurso unitario e intentaba desplazar las viejas tácticas anarcosindicalistas por una más flexible donde se procurara, mediante una propaganda previa, concientizar a los trabajadores, antes de salir a la huelga.

En marzo de 1942 se constituyó la Unión General de Trabajadores (UGT), resultado del esfuerzo de unidad sindical más importante hasta ese momento. Esta central, orientada por corrientes marxistas, se insertó en la nueva realidad política y social del país y en el contexto de lucha “antinazi”, se vinculó al Estado. Su corriente más numerosa, liderada por los comunistas, protagonizó un entendimiento con el gobierno que se prolongó al menos hasta 1946-47.

Luego de la huelga frigorífica en enero de 1943 y como fruto de las divergencias ideológicas que se expresaban en el conjunto de los sindicatos, se constituyó el Comité de Relaciones Sindicales (CRS). El CRS se nutrió de sindicatos “autónomos” de las centrales existentes, entre los cuales se hallaban la Federación Autónoma de la Carne y la Unión Ferroviaria. En 1944, el Comité de Relaciones Sindicales convocó al acto del Primero de Mayo, en el cual participaron 20.000 personas (Mantero, *op. cit.*).

Fue así como el movimiento sindical se encontró ante el proyecto de ley con polémicas y enfrentamientos en las organizaciones. Las orientaciones mayoritarias (comunistas, socialistas y “autónomos”) estaban de acuerdo en apoyar la ley de Consejos de Salarios. Algunas corrientes sindicales importantes, predominantemente de orientación anarquista, sólo confiaban en la acción directa y se encontraban en desacuerdo con la ley, ya que la consideraban como un intento por parte del Estado de someter bajo su dominio a los sindicatos.

4.3.3 Las organizaciones empresariales

Jacob (1985: 31-32) destaca la importante participación de las organizaciones empresariales en diversas áreas del Estado, como el directorio de la Administración Nacional de Puertos, la Comisión Honoraria de Importación y Cambios (1934), la Junta Honoraria de Granos (1934) y el Departamento de Emisión del Banco República (1935).

¹⁴ *El Socialista*, N° 6, Montevideo, 15/2/1940, p.7: “Por la Unidad Obrera. Plataforma De Unidad Sindical Nacional”.

En 1923 las organizaciones rurales manifestaron su oposición al proyecto que fijó el salario mínimo del trabajador rural (Ley 7550 de 15/02/23). La Federación Rural, entre otros argumentos, expresó que el salario propuesto superaba el doble del que se paga, podría determinar el éxodo de los pequeños estancieros al Brasil y la Argentina, el trabajador rural estaba en mejores condiciones que el urbano porque tenía casa y comida segura. También la Asociación Rural y la Comisión Nacional de Fomento Rural enviaron notas oponiéndose al proyecto.

Las cámaras de Industria, Nacional de Comercio y Mercantil de Productos del País crearon una Comisión en 1941 para oponerse a los proyectos de ley de fijación de salarios mínimos legales y a la participación de los trabajadores. Proponía Consejos integrados por dos miembros del Ministerio de Industria y Trabajo y uno de las Cámaras (Frega *et al.* 1985b.: 32).

La posición del sector empresarial con respecto al proyecto de ley de Consejos de Salarios quedaba claramente expuesta en su “Exposición de la Industria y del Comercio del Uruguay a la H. Cámara de Representantes”, publicada en 1912 y firmada por las asociaciones representativas del comercio y la industria. En ella se establecía como factor primordial la importancia que tenía la autonomía colectiva en la regulación de las relaciones laborales y que los acuerdos entre sindicatos y patrones se deberían alcanzar sin intervención de la ley. (Plá Rodríguez, 1956, tomo I: 95-98).

Cuando la Comisión Investigadora sobre condiciones de vida, trabajo y salarios de los obreros presentó un proyecto de ley de creación de los Consejos de Salarios Tripartitos para la industria y el comercio, *“después de estar incluido en el orden del día, varias entidades patronales como la Cámara de Industrias, la Cámara de Comercio, la Liga de Defensa Comercial, el Centro de Navegación Transatlántica y el Centro de almaceneros Minoristas, presentaron una nota formulando diversas objeciones”* (Plá Rodríguez, 1956, tomo I: 271).

La Cámara de Industria manifestó su oposición a los aumentos de salario aprobados por la ley 10542 de 20/10/44, mientras no funcionaban los Consejos, considerando que *“iba a provocar un enorme encarecimiento y que los salarios habían ido aumentando paulatinamente, en la medida permitida por las posibilidades desde 1939 hasta la fecha”* (Plá Rodríguez, *op. cit.*: 459)

4.4 Las relaciones de cooperación y de confrontación

Señala Córdova: *“El sistema latinoamericano de relaciones laborales se caracterizó durante largos años por su legalismo y la intervención del Estado, la acentuación del conflicto, la preferencia por los enfoques jurídicos y la adopción de un modelo descentralizado de negociaciones colectivas”*. En la mayoría de los países de la región la negociación colectiva se limitaba a unas pocas empresas de gran tamaño (1981: 1-4).

En la década de los años cuarenta se estructuraron los SRRL en Brasil con el gobierno de Getulio Vargas y en Argentina con el del General Juan Perón. Señalan Cardoso y Gindin (2009: 1-3) que llevó de diez a quince años en cada país consolidar el marco legal y político dentro del cual el capital, el trabajo y el Estado podrían encontrarse, negociar y resolver sus conflictos por caminos más o menos autoritarios o conflictivos

según el contexto histórico. La legislación fue más importante que la negociación colectiva, que tuvo un papel secundario. Las constituciones reconocieron los derechos de los trabajadores, el Estado se asignó un papel de defensa de los trabajadores, reconocidos como más débiles, y al mismo tiempo regulando la estructura, las actividades y la representación de sus organizaciones. La regulación estatal asegura los sindicatos únicos y su financiación por un aporte obligatorio que se descuenta a los trabajadores asalariados. En Brasil el Partido Comunista fue el principal impulsor de la organización sindical desde principios del siglo veinte y en Argentina desde 1943 Perón, como Ministro de Trabajo, excluyó del movimiento sindical con medidas represivas a todas las corrientes de oposición.

Las transformaciones en la estructura económica también conllevaron una modificación en las relaciones de cooperación y conflicto de los trabajadores y las diferentes modalidades que fueron adoptando sus asociaciones.

En el Uruguay las relaciones colectivas de trabajo durante las primeras décadas del siglo XX funcionaron como “pactos gremiales” (“*agreements*” según Barbagelata) y la presencia estatal fue secundaria. Al mismo tiempo, el Estado comenzó a regular algunos salarios con leyes desde 1922 y se sucedieron los proyectos para regular las relaciones laborales, en su mayoría con participación estatal.

En noviembre de 1927 se puso en discusión de la Cámara de Representantes un proyecto de Código del Trabajo preparado por el Director de la Oficina Nacional del Trabajo, que no logró aprobación. Incluyó disposiciones sobre las convenciones de trabajo, las asociaciones profesionales, el conflicto de trabajo y los salarios. En este último aspecto propuso su fijación por Comisiones de salario mínimo para cada grupo de actividades afines, integradas por tres representantes de empleados y de empleadores respectivamente, con un presidente designado por el Instituto Nacional del Trabajo (art. 75). Con excepción del personal de estancias y chacras, para los que se propone un salario mínimo de \$18 o \$20 según el aforo del campo para trabajadores de 18 a 55 años de edad y de \$15 a los que se encuentran fuera de esa franja de edades (art. 97); además el patrón proporcionará vivienda y alimentación o \$12 mensuales (art. 100).

A mediados de 1936 el ministro de Industrias y Trabajo Zoilo Saldías remitió en nombre del Poder Ejecutivo varios proyectos de ley sobre “*organización de sindicatos gremiales*” y “*juzgados de trabajo*”. Proponían una normativa que regulase la formación y funcionamiento de las gremiales “*tanto de patrones como de obreros*”. Se buscaba fomentar la formación de agremiaciones “legales”, otorgándoles franquicias, derechos y beneficios como el “[...] *derecho a celebrar contratos colectivos de trabajo y la potestad de accionar por incumplimiento o violación del pacto colectivo*”, de la cual carecían los otros sindicatos”.¹⁵ Habilitaba “*el derecho a celebrar contratos colectivos de trabajo*” y la potestad de “*accionar por incumplimiento o violación del pacto colectivo*” los “*juzgados de trabajo*”. Ninguno fue aprobado.

El 4 de agosto de 1937 se aprobó la Ley N° 9.675 de 04/10/37 sobre Convenios Colectivos, reglamentada por el Decreto de 21/09/37. Se puede destacar como el comienzo de regulación de las relaciones laborales por el Estado. Comenzaron a registrarse los convenios colectivos en el Instituto Nacional del Trabajo y Servicios

¹⁵ República Oriental del Uruguay. *El año 1936 en el Ministerio de Industrias y Trabajo. La gestión del Ministro Doctor Zoilo Saldías*, Montevideo, Imprenta Nacional, 1937, páginas 20-63.

Anexos, que promovía la negociación colectiva entre las organizaciones de patronos y de trabajadores y tenía facultades para controlar el cumplimiento de los convenios.

Tuvo un bajo impacto, lo que se atribuye al poco desarrollo de las organizaciones sindicales, y en los años siguientes se requirió la intervención del Poder Ejecutivo y del Parlamento para evitar o solucionar conflictos (Plá Rodríguez, 1956, tomo I: 208). Se aprobó ante la inminencia de una huelga de albañiles y en uno de sus artículos estableció que los convenios firmados por la Liga de la Construcción obligaban a todas las empresas del ramo aunque no fueran integrantes de la gremial

Algunos años después se modificó la reglamentación por el Decreto de 267/02/43 y los legisladores Zubiría y Grauert presentaron un nuevo proyecto de ley de Convenios Colectivos el 13/10/43, que no fue aprobado.

Durante el período el movimiento obrero se movilizó principalmente en respuesta a la caída del salario real, o el intento de no cumplir con las leyes laborales –limitación de la jornada– por parte de los empleadores. Para Martínez Lamas, la caída del salario real entre 1930 y 1938 “explica las actuales huelgas, que proseguirán con mayor intensidad mientras subsista el actual régimen económico-financiero” (citado por Jacob, 1983: 105).

El período 1916-1920 se caracterizó por una alta conflictividad laboral; se destacaron en marzo de 1916 la huelga de los panaderos, la cual se resolvió a favor de los mismos; el conflicto en el frigorífico Montevideo, durante el cual se produjeron enfrentamientos entre obreros y fuerzas policiales y militares, dejando varios heridos. Luego de 11 días de conflicto, con la intervención del ministro Baltasar Brum se llegó a un acuerdo bilateral con la readmisión de los huelguistas y el aumento del salario. En mayo de 1917 comenzó otro conflicto en el Cerro, en los frigoríficos Artigas, Uruguayo y Montevideo, con la participación de 6.000 trabajadores. La Federación Obrera Regional Uruguay (FORU) decretó una huelga general en apoyo al conflicto, que fracasó. Otros conflictos en 1918 fueron el de la Federación Obrera Marítima, la huelga tranviaria y de choferes; la huelga general decretada por la FORU en agosto de ese año, que fue levantada debido a la fuerte represión.

La década del 20 también se caracterizó por diversos conflictos laborales; por ejemplo el conflicto de vendedores de diarios (1920), con represión policial, detenciones y violencia; el de trabajadores tranviarios; el de municipales y el de gráficos (entre 1922 y 1924).

“A fines de 1935 se produjo en el país una de las huelgas de la industria de la construcción que tuvo más larga duración y más hondas repercusiones. Recién en el primer trimestre de 1936 pudo considerarse totalmente resuelto el conflicto con la celebración de los convenios colectivos correspondientes a algunas de sus ramas” (Sanguinetti, 1949: 211). El autor considera que fue un adelanto en las relaciones entre los sectores profesionales y el Estado, ya que *“el proceso del pliego de condiciones impuesto a las empresas por el sindicato fuerte en un momento dado o el proceso de las empresas imponiendo condiciones a los obreros vencidos, era sustituido por un proceso de deliberación y un principio de entendimiento para estructurar –con la mediación del Estado– un derecho extra parlamentario.”*

Sanguinetti considera que los trabajadores tenían más poder que las empresas ya que “*el espíritu de las empresas era manifiestamente débil; mucho más débil que el de los trabajadores. En éstos, el ansia de mejoramiento es capaz de superar todas las deficiencias de organización; en aquellos, en cambio, el espíritu individualista es mucho más fuerte*”. Destaca que los convenios imponían compromisos a las empresas agremiadas que las ponían en desventaja en la competencia con otras pequeñas y medianas sin compromisos (1949: 211).

Un tema conflictivo se generó en torno a la reivindicación de las organizaciones sindicales de incluir en los convenios la llamada en la doctrina “*cláusula sindical*”, que consistía en la obligación de las empresas de contratar exclusivamente a afiliados a las organizaciones sindicales y la posibilidad de negociar excepciones. Por ejemplo, en un hotel la empresa lo aceptó para los peones de cocina y los mozos, y el sindicato aceptó exceptuar a los jefes de cocina (Sanguinetti, 1949: 216-224). Según el autor fue una consecuencia del desconocimiento de los derechos de los trabajadores, en un contexto de ausencia de normas sobre el problema que obligaba a resolver caso a caso; el problema se agudizó por la existencia de más de un sindicato en cada actividad y, finalmente, se superó con la creación de los Consejos de Salarios con facultades de conciliación.

Mantero destacó la conflictividad durante la dictadura de Terra, ya que el gobierno reprimía las huelgas y movilizaciones (96-100 y 108-112), señalando: “*En los hechos, el relacionamiento entre el sistema político (la dictadura terrista) y el movimiento obrero fue de enfrentamiento y dura represión*”. Al mismo tiempo la Constitución de 1934 reconoció a la clase trabajadora como interlocutor social válido, se reconoció el derecho de huelga, se establecieron mecanismos de prevención y solución de conflictos como los tribunales de conciliación y arbitraje, se incluyeron como derechos la justa remuneración y la limitación de la jornada. La nueva Constitución aprobada en 1942 después del golpe de Baldomir mantuvo estos derechos.

Entre 1930 y 1933 se observó un aumento de la conflictividad en enfrentamientos de trabajadores, militantes políticos y policías, con muertes, en Carmelo en agosto de 1931, en Rocha en octubre del mismo año, en la represión contra el Partido Comunista y la muerte del comisario Pardeiro en febrero de 1932 y en San Javier en 1933 (Porrini, 2005: 126).

El conflicto gráfico de agosto a diciembre de 1934 comenzó con la presentación de un pliego de reivindicaciones de los trabajadores del diario El Día, hubo diversas formas de represión como prohibir la venta de publicaciones extranjeras y cortar la energía para impedir la publicación de un diario sindical, la patronal informó su disposición a decidir un lock out, surgieron proyectos de reglamentación sindical que finalmente no se aprobaron y la huelga terminó con la derrota de los trabajadores (Porrini, 2005: 133-134).

Los conflictos de la industria de la Construcción de 1937 y 1938 se superaron con el Acta del 04/04/39, que estableció Comisiones Paritarias para analizar los aumentos de salarios y reducir la conflictividad, pero por diversas discrepancias entre las organizaciones sindicales y las patronales, no funcionaron. En 1940 una prolongada huelga en la industria de la construcción se soluciona con la mediación del Parlamento y la firma de un convenio colectivo (*Diario Oficial* No. 10.368:31 del 17/03/41).

En algún caso, como el conflicto en la empresa tranviaria, el Parlamento participó en la solución mediante la Ley 10.427 del 02/06/43 y el Decreto reglamentario de 04/06/43, creando un Tribunal de Arbitraje tripartito (Plá Rodríguez, *op. cit.*: 367-390). La empresa, Sociedad Comercial de Montevideo, objetó la ley por inconstitucional pero aceptó la mediación, un aumento de cinco centésimos por hora durante tres meses y la reposición de 21 trabajadores despedidos. Como las partes llegaron a un acuerdo, el parlamento consideró que no era necesaria una ley que lo ratificara.

4.5 Los antecedentes jurídicos

Se analizan los proyectos y las medidas de fijación de salarios en el país y el debate que se generó en torno al proyecto de creación de los Consejos de Salarios.¹⁶

Plá Rodríguez (1956, tomo I: 159-172) propone ordenar la discusión sobre la regulación de salarios en seis temas:

- a) La procedencia de la intervención del Estado en la fijación de salarios.
- b) Los métodos a utilizar.
- c) Los montos de los salarios y su compatibilidad con las necesidades de los trabajadores por una parte y por otra “*si lo puede resistir la economía*”.
- d) Los trabajadores comprendidos.
- e) La protección de las empresas afectadas por los aumentos, como por ejemplo, mayores aranceles.
- f) La eficacia de las normas.

El 14 de junio de 1930 Uruguay ratificó el Convenio N° 26 de la OIT sobre salarios mínimos y entró en vigencia por el Decreto Ley N° 8.950 del 5 de abril de 1933. El país quedó comprometido a establecer métodos para la fijación de salarios mínimos para los trabajadores empleados en industrias, o parte de industrias, en las que los salarios fuesen muy bajos y en las que no hubiese un método de fijación de salarios efectivo. Así se estableció en el artículo 1° del Convenio N° 26: “*Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a establecer o mantener métodos que permitan la fijación de tasas mínimas de los salarios de los trabajadores empleados en industrias o partes de industria –especialmente en las industrias a domicilio– en las que no exista un régimen eficaz para la fijación de salarios, por medio de contratos colectivos u otro sistema, y en las que los salarios sean excepcionalmente bajos.*” Igualmente, quedó sujeto a la discrecionalidad de cada país la elección de la industria en la que se aplicaría el convenio (artículo 2) y los métodos para la fijación de salarios mínimos que se utilizarían (artículo 3).

En ese momento se utilizaban tres procedimientos de fijación de salarios:

- a) por **convenios colectivos**:

Los cambios en el contexto social permitieron la aprobación de la ley 9675 de convenios colectivos de 4 de agosto de 1937. Según Sanguinetti, durante el primer semestre de 1937 surgieron movilizaciones por aumentos de salarios que encontraron

¹⁶ Todos los proyectos de ley, leyes y decretos que se citan en este punto se toman de Plá Rodríguez, 1956, tomo I: 29-680.

buena disposición en las empresas siempre que no quedaran en una posición de desigualdad en la competencia. Por otra parte, entre los trabajadores *“(l)as organizaciones más importantes existentes en la época, habían abandonado los métodos de la acción directa y aceptado los de acción conjunta. El momento era, en consecuencia, propicio para ir dando base de solución a los conflictos, por lo menos una salida, dentro de un ordenamiento jurídico”* (1949: 212).

Según Sanguinetti (1949: 215) *“[...] decenas de laudos de los Consejos de Salarios son en verdad reproducción de convenios colectivos concertados por las partes. En otros casos, el propio laudo es reforzado por convenios colectivos incorporados a su texto o celebrados simultáneamente para resolver problemas que dentro de la ley no tenían solución o tenían soluciones peligrosas o vulnerables.”*

Barbagelata destacó: *“Es cierto que la práctica de los convenios colectivos se conoce desde fines del siglo pasado, pero el legislador omitió reglamentarla hasta la ley No. 9675 de 4 de agosto de 1937 que, en puridad, se limitó a reconocer la existencia de estos acuerdos y a prestarles sanción al tiempo que creaba una categoría de convenios obligatorios para toda la profesión”* (1954: 7). Al mismo tiempo señaló que la ley no definió ni explicó qué debía entenderse por *“convenios celebrados entre patronos y obreros”*, como tampoco delimitó el ámbito de aplicación o sus efectos (*op. cit.*: 30), pero facultó al Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexos y al Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay a vigilar su cumplimiento (*op. cit.*: 43).

b) por comisiones tripartitas para los trabajadores a domicilio:

de acuerdo a la Ley 9910 de 05/01/40 y el Decreto reglamentario de 19/07/40. Fijaron las condiciones de trabajo y los salarios, diferenciando la situación de talleristas y de obreros. Se complementó con los Decretos de 10/03/44 y 25/04/41, la Ley 10.441 de 20/08/43 y el Decreto de 19/10/45. Las Comisiones de Salarios estaban integradas por igual número de representantes de los trabajadores y de los patrones, presididas por un representante del Poder Ejecutivo, con la función de fijar el salario mínimo. El Poder Ejecutivo debe delimitar el ámbito profesional y geográfico de cada Comisión. El Decreto de 1941 creó siete comisiones para la Industria del Vestido en Montevideo., que en 1945 fueron 9 y en 1949 se agruparon en 4. El régimen se derogó con la aprobación de la Ley de Consejos de Salarios.

c) por el Estado:

desde 1922 para las telefonistas empleadas efectivas en Montevideo en la compañía Telefónica de Montevideo; el salario mínimo del trabajador rural en 1923; equiparando los obreros que trabajan en obras públicas ejecutadas por el Estado con los obreros que trabajan en obras públicas ejecutadas por particulares; salarios mínimos por categoría en la industria de la construcción, con vigencia al 01/06/43 y una duración de dos años.

Cabe mencionar la oposición del diputado Arrarte Corbo a la fijación de un salario mínimo rural por considerarlo innecesario, impracticable, inoportuno y que favorecería al latifundio (Plá Rodríguez, 1956, tomo I: 522).

También señalar que durante el funcionamiento desde 1944 hasta 1956 se registran 27 proyectos de ley para aumentar los salarios en diversas actividades, que no fueron aprobados.

Para el resto de los trabajadores se observa un largo proceso que tuvo por objetivo sustituir la negociación voluntaria. La primera propuesta de creación de Consejos de Salarios tripartitos con el objetivo de fijar salarios mínimos por categoría, para una actividad económica y un territorio definidos, fue presentada la Cámara de Representantes por el diputado socialista Emilio Frugoni en 1912. Estos lineamientos estuvieron presentes desde la primera ley aprobada en 1943 hasta la reciente de 2009.

Posteriormente se presentaron otros ocho proyectos sobre Consejos de Salarios (5 de ellos entre 1941 y 1943), dos proyectos de Código de Trabajo y numerosos proyectos de ley sobre fijación de salarios mínimos para diversas actividades y categorías, varios de ellos aprobados (Ver Anexo Normativo).

Un nuevo proyecto de Frugoni de 1941 se considera el “*primer antecedente próximo*” de la Ley finalmente aprobada, ya que se toman varias disposiciones del mismo en los nuevos proyectos (Plá Rodríguez, *op. cit.*: 260). Posteriormente se presentaron otros seis proyectos y el de la Comisión de Legislación Social de la Cámara de Diputados del 17/06/43 con varias modificaciones fue el que finalmente se aprobó y se transformó en la Ley 10.449 el 12 de noviembre de 1943.

La Comisión retomó los detallados fundamentos de los proyectos anteriores. Cita la Conferencia Internacional del Trabajo realizada en Ginebra en 1940, en la que se señaló: “*en este terreno internacional, el principio de la colaboración tripartita quedó formalmente consagrado al crearse la Organización Internacional del Trabajo.*” Cita como antecedentes las experiencias de: a) Nueva Zelanda, en el arbitraje obligatorio en los conflictos de trabajo desde 1894 y las leyes de salario mínimo legal para fábricas y comercio desde 1921; b) Australia, donde los salarios se fijan en Tribunales de conciliación y arbitraje, y en particular en las provincias de Victoria y Tasmania funcionan Comités de Salarios; c) en Francia se legisló sobre convenios colectivos, conciliación y arbitraje y salario de trabajo domiciliario, desde 1926; d) Gran Bretaña, donde funcionan Consejos de Industrias tripartitos en 48 ramas de actividad, con el objetivo de impedir el pago de salarios de hambre; e) en los EE.UU. funcionan los Comités Industriales desde principios de los años cuarenta. De carácter tripartito, sus integrantes son designados por el Poder Ejecutivo y sus funciones son de conciliación y de recomendación del salario mínimo; f) en Brasil se aprobó la ley sobre salarios mínimos en 1936 y se reglamentó en 1938; g) en Chile se aprobó un Código de Trabajo en 1931 y desde 1937 se crearon Comisiones para fijar el “sueldo vital” en cada provincia, integradas por cuatro representantes de empresarios y de trabajadores, y presididas por el Intendente; h) en México se aprobó la Ley Federal del Trabajo en 1931 que incluyó la creación de Comisiones Especiales de Salario Mínimo; i) en Costa Rica, Ecuador y Cuba también se había legislado sobre salarios y resolución de conflictos (Abdala, 1946: 33-35).

Los principales opositores al proyecto fueron los legisladores herreristas, argumentando que los pequeños comercios no podrían pagar mayores salarios y aumentaría la desocupación, la defensa de las ganancias de los empresarios, los peligros de la participación del gobierno o el estímulo que implicaba a la agitación social.

Las principales modificaciones fueron la eliminación del salario mínimo para el comercio, la industria y los servicios públicos prestados por privados que se proponía fijar en \$ 50 mensuales (art. 16); la eliminación del salario mínimo rural que se proponía fijar en \$25 o \$30 según el aforo del campo y para los peones de tambo en \$ 30 (art. 23); el salario mínimo del servicio doméstico que se proponía fijar en \$ 20 para mayores de 18 años en la Capital y \$ 16 para mayores de 16 años; en el interior será fijado en cada departamento por una Comisión *“integrada por el Intendente Municipal, el Juez Letrado Departamental y el Gerente del Banco de la República”* (art. 26) y se anuncia que *“el Poder Ejecutivo organizará Consejos de Salarios para el servicio doméstico, aplicando en lo posible las reglas de los artículos precedentes.”*

El ministro de Industrias y Trabajo Dr. Mendivil fundamentó la eliminación del salario mínimo retomando los argumentos de la Cámara de Comercio, considerando que si es alto va a generar desocupación, aumentos de costos, de precios y pérdida de competitividad con las importaciones; los más afectados serían el pequeño comercio y la pequeña industria. Agregó que los obreros habían obtenido sucesivas mejoras sin necesidad de un salario mínimo fijado por la ley y que en las familias numerosas muchos trabajan, aportan, el obrero ahorra y los bancos están llenos con sus pequeños depósitos.

Con posterioridad a la aprobación de la ley, el Poder Ejecutivo envió un proyecto el 29/10/43 de fijación del salario mínimo para el servicio doméstico, con una propuesta de \$18 mensuales para mayores de 18 y menores de 60 años y de \$ 14 para quienes se encontraran fuera de esa franja, en Montevideo. En el interior del país sería fijado por una comisión integrada por el Juez Letrado, el Intendente y el Gerente del BROU. Se proponía con carácter transitorio hasta que se organizara una Comisión de Salarios de acuerdo a los criterios generales de los Consejos. El proyecto no fue aprobado.

Tampoco fue aprobado un proyecto del legislador Ángel María Cusano presentado el 10/11/43 que proponía fijar un salario mínimo de \$50, para hombres mayores de 18 años. Para mujeres proponía un 25% menos, *“excepto cuando realice idénticas tareas”*.

En el ámbito académico, uno de los principales opositores al proyecto fue el destacado laboralista Dr. Francisco De Ferrari, que mantenía sus críticas diez años después de la aprobación de la ley, señalando que *“se había elegido un método anacrónico y que había sido un error fijar el salario de los obreros sindicalizados con arreglo al mismo método aplicable en el resto del mundo, a la regulación del salario mínimo de los trabajadores sin organización”* (1955: 242).

De Ferrari considera que la situación que se daba en los países que fijaban salarios con diversas formas de intervención estatal era diferente de la que se vivía en el nuestro. En aquellos la guerra y la destrucción casi total de la economía obligaron al Estado a fijar el salario teniendo en cuenta las necesidades del país y sin tomar en cuenta los intereses de las partes. Además, su clase trabajadora se encontraba muy poco organizada y por lo tanto para la misma era muy difícil luchar por un salario mínimo en condiciones tan desiguales. Los Consejos de Salarios no fueron el único método de fijación del salario mínimo; estos convivían con otros, bajo la única premisa de estudiar el grado de organización profesional existente en cada rama y aplicar el método que más se adecuara a la situación. Concluye: *“Puede, pues, afirmarse que nuestra ley del año 1943*

confundió los métodos conocidos y que, en el fondo, nuestro sistema constituye por esa circunstancia, una regresión en materia social.” (op.cit.: 104).

Las críticas se refieren a que los aumentos de salarios se trasladan a los precios, se genera inflación, los salarios reales no aumentan, se pierde competitividad, los Consejos son una forma de fijación de los salarios por el Estado, se fomenta la contratación clandestina, no soluciona la lucha de clases inherente al capitalismo, permite la dominación del movimiento sindical por una tendencia política (*op. cit.:* 90-94). Concluye que *“la ley no tuvo en cuenta, por otra parte, el desarrollo del sindicalismo, ni respetó sus derechos, ni comprendió su misión histórica.” (op. cit.: 117).*

La experiencia indica que a mayor poder sindical y organización obrera, el método seguido por la mayoría de los países fue la negociación directa o convención colectiva – método que surgió de forma espontánea por la propia organización obrera y donde obreros y patronos, actuando por medio de sus organizaciones representativas, se encontraban colocadas en un pie de igualdad para tomar decisiones sobre las condiciones del trabajo y su justa remuneración– y cuando se utilizó los Consejos de Salario, fue para suplir la falta de poder sindical (De Ferrari, *op. cit.:* 97 y 103).

Plá Rodríguez señala por una parte como ventajas de los Consejos la posibilidad de tener en cuenta las particularidades de cada actividad, la participación de los actores sociales, la posibilidad de participación de trabajadores sin organización sindical eligiendo representantes en la elección y el estímulo que significan la organización sindical y la conciencia de clase. Por otra parte, destaca como inconvenientes que la organización y funcionamiento repite *“ejemplos extranjeros adecuados para otros ambientes”*, el plazo mínimo de un año puede ser muy corto o muy largo, sólo se puede aceptar en un período en el que los trabajadores no están organizados y *“donde la explotación es manifiesta” (op. cit.: 153-154).*

Más adelante destacó las ventajas de los Convenios Colectivos: *“Constituye un método de fijación directa por las partes que son quienes conocen mejor todos los problemas del trabajo”*, a lo que se agrega la mayor flexibilidad y el carácter voluntario. Considera que los inconvenientes son menores y transitorios como el bajo desarrollo de la organización sindical y la no participación de los trabajadores no sindicalizados (Plá Rodríguez, *op. cit.:* 378).

También Carlos Quijano manifestó su desacuerdo: *“La ley de Consejos de Salarios nació en un clima de hostilidad y prevención contra los sindicatos... La lucha por la convención colectiva fortalece el espíritu gremial de los trabajadores; los hace confiar sólo en la eficacia de su sindicato y no en la providencial simpatía de los terceros oficiosos” (Semanaire Marcha No. 685, 28/08/53, citado por Rodríguez Azcúe, 2003).*

Finch (1989: 13, citado por Bértola, 2004: 22-23) considera: *“Ciertamente, la noción de que era mejor dejar que el tope salarial lo fijaran las fuerzas del mercado o las negociaciones bilaterales entre las dos partes de la industria no tuvo representación en el debate legislativo”*. Como se ha visto, no fue así: la creación de los Consejos de Salarios tuvo un largo proceso desde el primer proyecto presentado por Frugoni en 1912 hasta la Ley aprobada en 1943, la que, a su vez, fue objeto de un intenso debate que derivó en múltiples modificaciones del proyecto que ingresó a la Cámara.

También generó una importante polémica en la izquierda entre corrientes sindicales y organizaciones políticas. Entre los primeros se destacan los partidos Socialista y Comunista, así como las organizaciones sindicales que compartían sus orientaciones, y entre los segundos, las corrientes anarquistas. Uno de los puntos más discutidos fue la presencia del Estado, que se percibía como una pérdida de autonomía de la negociación.¹⁷

Para Porrini, *“la reactivación económica, el desarrollo industrial sostenido, las transformaciones en la constitución de una nueva clase trabajadora urbana e industrial y los cambios ideológicos en los trabajadores y los sindicatos, fueron algunos de los factores que posiblemente intervinieron en la gestación de un nuevo modelo de relacionamiento entre Estado, empresarios y trabajadores”* (2005: 135).

Font (1988: 125) destaca cuatro grandes períodos: el primero, desde los inicios de las modernas relaciones de trabajo hasta la creación de los Consejos de Salarios en 1943; el segundo, desde ese momento hasta el 28 de junio de 1968, cuando el Poder Ejecutivo congela precios y salarios (D 420/968); el tercero, hasta la reinstalación de los consejos en mayo de 1985 (D 178/985 y 198/985), y el cuarto desde ese momento hasta la fecha de cierre de su trabajo en 1988. Considera que *“el primer período señalado puede ser caracterizado por la ineficacia de los convenios colectivos como instrumento de tarificación salarial”*, principalmente por la resistencia patronal y la debilidad de los sindicatos (*op. cit.*: 127) y que con los Consejos *“[...] los convenios colectivos alcanzan su máxima expresión como instrumentos de tarificación salarial general en la actividad privada”* y promovieron el desarrollo de las organizaciones de trabajadores y de patronales (*op. cit.*: 127). Tuvieron como efecto *“[...] la obligación de negociar implícita en su convocatoria”*.

¹⁷ Las críticas serían más fuertes actualmente, ya que de acuerdo a la ley marco para las negociaciones del sector privado, los representantes de trabajadores y empresarios son designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las organizaciones que, a criterio del Poder Ejecutivo, son “más representativas”. De este modo se congela una situación y en el mejor de los casos, si los representantes designados representan a la opinión mayoritaria, no se garantiza la expresión de opiniones minoritarias y su confrontación en el principal medio de legitimación admitido en el país, las elecciones con voto universal y secreto.

5. El Sistema fundacional de las Relaciones Laborales en el Uruguay

Con la aprobación de la ley 10.449 del 12 de noviembre de 1943 se formalizó un SRRL en el Uruguay. Se reglamentaron las elecciones de los representantes de los trabajadores y los empresarios (Decretos 1119/943 de 19/11/43 y 1880/944 de 30/06/44), se clasificaron las actividades en 20 Consejos (Decreto 815/944 de 21/04/44) y se reglamentaron las funciones de conciliación (Decreto 2330/944 de 29/09/44). En 1944 comenzaron a convocarse las elecciones de representantes de empresarios y trabajadores, se inició el funcionamiento de los primeros Consejos y se resolvieron los primeros laudos.

Como se ha expuesto en el marco teórico metodológico, se analizarán cuatro componentes del SRRL en su origen a mediados de la década del cuarenta:¹⁸ los escenarios, los actores, el grado de confrontación-cooperación y las relaciones de poder.

La ley creó también las Asignaciones Familiares en su artículo 21: *“Declárase obligatorio el régimen de Cajas de Compensación para pago de asignaciones familiares a todo empleado, obrero o peón, por cada hijo legítimo o natural legalmente reconocido o declarado judicialmente. Cada Caja estará administrada por un Consejo honorario renovable cada dos años, compuesto, en partes iguales, por representantes de los patronos y de los obreros, en la forma que establezca el Poder Ejecutivo, y por un representante del mismo Poder. Los delegados patronales y obreros han de ser ciudadanos naturales o legales, y reunir las demás calidades establecidas en el artículo 12.”* Se había registrado un descenso de la tasa de natalidad y un ritmo lento de descenso de la mortalidad que pudo provocar que ésta superase a la primera, y así un descenso en el crecimiento vegetativo de nuestro país, de modo que la ley tuvo como objetivo estimular el aumento de los nacimientos con un pago que contribuyera al mantenimiento de los hijos (Abdala, 1946: 33).

5.1 Los escenarios

a) Procedimiento de integración

La constitución de los Consejos de Salarios se realizó fundamentalmente en tres etapas: la clasificación de los grupos; la convocatoria y la elección de los representantes de los trabajadores y de los empresarios así como la designación de los representantes del Poder Ejecutivo.

Con relación a la primera etapa, el Poder Ejecutivo clasificó en grupos las actividades comprendidas en la órbita de la ley, y para cada una de ellas funcionó un Consejo de Salarios (art. 6°).

Según De Ferrari (1955) hubiera sido más conveniente basar la clasificación en otros criterios, como por ejemplo la estructura y posibilidades económicas de la industria, valor de la mano de obra en las distintas actividades o la zona geográfica. Considera que la materia prima básica o la naturaleza de la actividad se pueden justificar a los efectos reglamentarios del aprendizaje, pero no para la fijación del salario mínimo, ya que en

¹⁸ Como se anunciaba en la introducción, los impactos del SRRL formarán parte de un próximo trabajo.

una línea de establecimientos que actúan con una misma materia prima, hay empresas de muy diversa índole, diferente potencialidad, variada ubicación geográfica o distintas características ocupacionales. Se hubiera logrado una mayor adecuación de las tarifas de salarios a las posibilidades de cada establecimiento y por tanto, un mejor cumplimiento de la ley pero reconoce que hubiera sido muy difícil debido a la urgencia de aplicarla .

Se relativiza esta crítica si se tiene en cuenta por una parte que, compartiendo la observación de De Ferrari que se refiere en forma implícita a la heterogeneidad tecnológica y el distinto peso del costo de mano de obra, estas diferencias son menos importantes que los elementos comunes a las empresas que realizan actividades similares. En segundo lugar, las diferencias territoriales se tienen en cuenta al definir el ámbito de cada Consejo y finalmente, se plantean con detalle y rigor los aspectos que indican la capacidad de pago y que se deben tener en cuenta para fijar los salarios (artículo 17°).

La clasificación podía modificarse y constituye un marco flexible. El Poder Ejecutivo modificó la órbita de los Consejos de diferentes maneras, trasladando actividades de un Consejo hacia otro, ampliando o restringiendo la órbita de un Consejo o permitiendo que el propio Consejo determinara su órbita. Plá Rodríguez registró 48 cambios desde 1944 hasta 1955 (*op. cit.*, tomo I: 366-381).

Según el art. 5°, la creación de un Consejo puede ser realizada de oficio por el Poder Ejecutivo o a petición de parte por: las agrupaciones obreras con personería jurídica o reconocida por el Poder Ejecutivo; la tercera parte de los obreros de una industria o comercio registrados en la planilla de trabajo o los patronos o sindicatos patronales. Debe efectuarse mediante un decreto en el que se determinen las actividades económicas comprendidas en el grupo y la circunscripción territorial. Este decreto debe establecer la órbita funcional y geográfica del Consejo de Salarios, la cual puede comprender la totalidad de la República o parte de la misma (departamentos, ciudades).

El artículo 6° menciona que se debería formar un registro de los trabajadores y patronos en actividad habilitados para votar *“El Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexados preparará una lista de todos los patronos, empleados y obreros pertenecientes a la industria o comercio o grupos indicados, debiendo los empresarios o patronos proporcionar los datos que se le soliciten por dicho organismo. Sobre ese registro de patronos, empleados y obreros, que debe llevarse rigurosamente al día, se efectuarán las elecciones de delegados. El Poder Ejecutivo determinará con anticipación de veinte días la fecha de la elección de representantes obreros y patronales.”*

Este procedimiento generó polémica, ya que se señaló que era más simple y representativo confiar en las organizaciones sindicales la designación de los delegados; el argumento opuesto, que prevaleció, fue considerar que el sector laboral no estaba adecuadamente organizado en todas las ramas de actividad. Se estableció que la representación proporcional no tenía vigencia y que en caso de haber más de una lista le corresponderían los dos cargos a la mayoritaria.

El artículo 4° establece que el *“Tribunal de elecciones compuesto de cuatro funcionarios designados por la Corte Electoral, bajo la presidencia del Director o Subdirector o funcionario del Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexados, sin*

perjuicio de que cada lista patronal u obrera pueda hacerse representar ante ese Tribunal por un delegado fiscalizador”.

En el artículo 12° se fijaban las condiciones para ser electo como delegado: *“Queda prohibida la representación de los trabajadores, por trabajadores que desempeñen cargos de dirección en un establecimiento comercial o industrial. Los delegados patronales u obreros deberán tener por lo menos veintitrés años de edad y ser ciudadanos naturales o legales, con un mínimo de actividad continuada en los últimos cinco años en los trabajos propios del comercio, industria, etc., del grupo correspondiente. Podrá ser delegado obrero aun el despedido dentro de los noventa días anteriores a la fecha de la convocatoria a elecciones cuando no haya sido por causa grave y reúna las condiciones del Inciso anterior.”*

El art. 30° establece que: *“la resolución firme del Consejo de Salarios y la homologación de la tarifa por el Poder Ejecutivo, hará improcedente la convocatoria antes de transcurrido un año de un nuevo Consejo, para entender en una cuestión análoga relacionada con el salario fijado para una industria o rama de la misma”.* La expresión “homologación” debe interpretarse en el sentido de extensión del laudo a una industria o rama de industria no comprendida dentro de la convocatoria y no en el sentido de confirmación o aprobación del laudo.

b) Ámbitos

Del art. 5° se desprende que quedaron excluidos los funcionarios públicos, los trabajadores rurales, los trabajadores pertenecientes al servicio doméstico y otras actividades. Los proyectos de extender los Consejos reaparecen posteriormente para los trabajadores del sector público (11/03/46) y para los trabajadores rurales (10/09/47), sin lograr aprobación (Plá Rodríguez, 1956, tomo I: 491-493 y 567-568).

Están habilitados para la constitución dentro de su respectiva jurisdicción de subconsejos especiales o de peritos para analizar cualquier tipo de problema, con el único fin de recabar información así como de visitar y examinar establecimientos comerciales e industriales (art. 13°), realizar inspecciones de contabilidad o de citar a declarar a patronos y trabajadores.

Con respecto a la composición se diferencian dos situaciones: i) los Consejos de composición normal, compuestos de siete miembros: tres delegados del Poder Ejecutivo, dos delegados patronales y dos delegados de los trabajadores (art. 6°); ii) los de composición excepcional, compuestos de cinco miembros: tres delegados del Poder Ejecutivo, un delegado patronal y un delegado de los trabajadores (art. 8°).

Fue el resultado de un arduo debate entre los legisladores que apoyaban el proyecto original, donde la composición era de dos o más representantes de cada parte y un sólo representante neutral y los que apoyaban una fórmula de tres representantes neutrales y un delegado de cada parte. De esta manera se evitaba que la representación del Estado recayera en una sola persona y las delegaciones profesionales conservaron la mayoría dentro del Consejo.

Cabe destacar la observación formulada por varios legisladores respecto a la peligrosidad de la facultad atribuida al Poder Ejecutivo de reconocer agrupaciones

obreras sin personería jurídica (se decía que tendría personería gremial). En el decreto del 19 de noviembre de 1943 la reglamentación que se dictó para describir los requisitos para obtener el reconocimiento del Poder Ejecutivo fue muy estricta y más engorrosa que la necesaria para la obtención de la personería jurídica, lo que trajo como consecuencia que hubiera pocas solicitudes para obtener dicho reconocimiento. Por otra parte, se discutió si la petición surgida por la tercera parte de los obreros debía calcularse sobre una industria o sobre una rama industrial. El Poder Ejecutivo interpretó que debía exigirse la personería jurídica a las organizaciones patronales.

c) Contenidos

La ley establece: *“Créanse los Consejos de Salarios que tendrán por cometido fijar el monto mínimo de los salarios que deben percibir los trabajadores, empleados u obreros del comercio, la industria, oficinas y escritorios de propiedad privada y los servicios públicos no atendidos por el Estado”* (art. 5º). Cada Consejo *“hará la clasificación por profesiones y categorías de los trabajadores que integran el grupo respectivo, la que será tomada como base para la fijación de los salarios mínimos”* (artículo 9º), *“fijarán el salario mínimo aplicable a cada categoría”* (artículo 15º).

Se define en el artículo 1º: *“El salario mínimo es aquel que se considera necesario, en relación a las condiciones económicas que imperan en un lugar, para asegurar al trabajador un nivel de vida suficiente, a fin de proveer a la satisfacción de sus necesidades físicas, intelectuales y morales.”*

La Ley señala criterios que los Consejos tendrán en cuenta para aumentar los salarios en el artículo 17: *“Los Consejos que se crean por esta ley fijarán salarios de la industria y el comercio, teniendo especialmente en cuenta, para aumentarlos, los siguientes elementos: I) Las condiciones económicas del lugar o del país. II) El poder adquisitivo de la moneda. III) La capacidad o calificación del trabajador. IV) La peligrosidad, para su salud, de la explotación industrial, o comercial. V) El rendimiento de la empresa o grupo de empresas”*. Pueden tener en cuenta también otros elementos a la hora de fijar los salarios, como por ejemplo: la antigüedad, el carácter penoso de la prestación o el carácter zafral.

Se solicitarán informes al Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios. De esta forma se informaría sobre la repercusión de los aumentos de salarios proyectados en los precios de los artículos de primera necesidad, el cual sería enviado por el Consejo de Salarios al Poder Ejecutivo junto con el laudo (art. 9º).

En los meses siguientes a la aprobación de la ley, mientras se procesaba la constitución de los Consejos, el Parlamento aprobó varias leyes extendiendo progresivamente un aumento de salarios a todas las actividades privadas, excluyendo a los trabajadores rurales y del servicio doméstico. Teniendo en cuenta que los trabajadores rurales no tenían Consejos de Salarios, se fijó por ley el salario mínimo en general y particular para los trabajadores de la esquila, una actividad zafral. En la obra de Plá Rodríguez se registran las siguientes leyes y decretos:

- i) Aumento de salarios en el comercio hasta que funcionen los Consejos (Ley 10439 de 06/06/44 y Decreto de 12/06/44, 17/07/44 y 10/11/44; Ley 10.494 de 16/06/44; Ley 10.945 de 16/06/44). La primera ley incluía sólo una parte de los empleados de

comercio, la segunda aclara la fecha de vigencia y la tercera extiende los aumentos a todos; como resultado de este conjunto de normas se aumentaron los salarios para todos los trabajadores del comercio con vigencia al 01/05/44. El fundamento compartido por la mayoría de los legisladores eran los bajos salarios y en el debate se señaló que el 40% de los empleados ganaba menos de \$50 por mes. Los sueldos hasta \$50 se aumentaron un 20%; el excedente hasta \$70 en 10%; el excedente hasta \$150 el 5% y los superiores a \$150 pasaban a \$166.

Las leyes ratificaron las ocho horas diarias de trabajo (se discutió su reducción a siete) e incluyeron el pago por despido.

ii) Extensión de los aumentos a los empleados de Bancos, Casas Bancarias, Cajas Populares y similares. Ley 10.510 de 11/08/44. Se mantiene el pago por despido establecido en el Decreto Ley 10.331 de 29/01/43 por ser más beneficioso.

iii) Extensión de los aumentos a la industria y actividades privadas (L 10.542 de 20/10/44 y D10/11/44) excepto a actividades con Consejos de Salarios convocado, obreros destajistas, la construcción, el servicio doméstico, los trabajadores rurales y los trabajadores a domicilio. Tendrán vigencia desde el 01/05/44 excepto para la industria y servicios públicos prestados por privados, que tendrán vigencia a partir del 16/10/44. Los porcentajes de aumentos y las franjas son los mismos que en a). La vigencia para los trabajadores del artículo 1° del D 9.347 de 01/05/44 sería el 01/05/44, para los demás obreros y empleados de establecimiento comerciales el 16/05/44 y para la industria y los servicios públicos prestados por privados, el 16/10/44.

iv) Se aumentaron en \$0.30 todos los jornales mínimos por categoría para la Construcción (L 10.617 de 25/05/45) hasta que se expida el Consejo de Salarios y con vigencia al 01/06/45.

v) Se fijó el salario mínimo rural (L 10.809 de 16/10/46). Para trabajadores de actividades agrícolas o ganaderas, mayores de 18 y menores de 60 años, \$30 por mes y de 16 a 18 años, \$18 por mes. Se debería proporcionar alimentación y combustible a las familias radicadas en los predios.

Se fijaron algunas escalas de salarios en dos casos:

i) Los trabajadores de obras y servicios públicos prestados por privados, que se ajustaban de acuerdo al aumento de los salarios públicos en las mismas actividades. Por L 10.593 de 23/12/44 y D de 27/12/44 (antecedente, L 9.953 de 04/09/40) y por L10.716 de 27/07/46, de acuerdo a la siguiente escala:

Cuadro 11
Jornales en pesos corrientes de cada año

Categorías	1940	1944	1946
Aprendiz menor de 21 años	1.00	1.50	2.60
Peón	2.00 a 2.30	2.80	3.50
Medio oficial	2.50	3.30 a 3.70	4.00 a 4.40
Oficial	3.00 a 3.20	3.90 a 4.20	4.60 a 4.90
Capataz	3.60	4.70 a 5.50	5.40 a 6.20

Fuente: leyes y decretos citados

ii) Los trabajadores de la esquila, en el momento de comenzar cada zafra. Por L10.844 de 22/10/46 la escala va de \$6 el jornal del capataz a \$ 2.50 el peón ayudante mayor de 18 años y \$ 1.80 los menores de esa edad. Por L 10.957 de 25/10/47 se introducen remuneraciones a destajo, y se mantiene el salario mínimo del peón ayudante en \$ 5 para los mayores de 18 y \$3.50 para los menores. Posteriormente (L 11.718 de 27/09/51) se diferencia la remuneración según el uso de máquina o tijera.

También se registran algunos casos excepcionales:

i) Para la industria de la madera (L10.693 de 28/12/45) un aumento de \$0.30 para todas las categorías con vigencia al 01/01/46. Se citan como antecedentes el Convenio Colectivo de 1937, la Ley 10.434 de 09/07/43 y la de 23/05/45 que sólo aumentó los salarios mínimos.

ii) Plomeros y cloaquistas, por L10.698 de 03/01/46 un aumento del 15% en el Departamento de Montevideo.

iii) En la industria metalúrgica se aumentó en \$0.70 el jornal desde el 02/05/46 y hasta que lauden los Consejos (L 10.722 de 13/04/46). El objetivo de la ley fue resolver una huelga en la industria, lo que generó un importante debate (ver 5.3).

En relación a las facultades conexas de los Consejos, la primera consiste en la contemplación de las situaciones especiales derivadas de la edad o de las aptitudes físicas o mentales restringidas, pudiendo establecer el porcentaje máximo de obreros y empleados en estas condiciones para cada establecimiento o grupo de ellos (art.16°).

La segunda consiste en el establecimiento de las deducciones que por concepto de vivienda, alimentación u otros provechos que resulten de la naturaleza del empleo (propinas, comisiones, habilitaciones, etc.) podrán realizar los patrones sobre los sueldos de sus empleados (art. 18°.)

Los Consejos tienen también algunas funciones secundarias como participar en la aplicación de la Ley, actuar como organismo de conciliación (art. 20°) y reglamentar el aprendizaje de los menores de 18 años (art. 16°). Para el cumplimiento de estas funciones secundarias se requiere el transcurso de un cierto período, ya que no se agotan en un sólo acto como la fijación de los salarios. Podían constituir subconsejos especiales o de peritos para investigar un problema (art. 11°), decretar inspecciones de contabilidad (art. 13°), visitar y examinar establecimientos comerciales e industriales así como citar a declarar a patronos, empleados y obreros. Se reglamentó la función de conciliación por el Decreto No. 2330/944 del 29 de setiembre de 1944.

El art. 15° prevé un tipo especial de Consejos con facultades restringidas: *“El Consejo de Salarios, de acuerdo con el decreto de constitución, podrá tener funciones limitadas a la estructuración de las categorías y a la fijación para un grupo de actividades, de un salario mínimo general que tienda a la nivelación del mismo dentro del grupo”*. Esto excluye la posibilidad de una escala de salarios de acuerdo con las categorías, que es el procedimiento normal de los Consejos ordinarios, por lo que debe concluirse que ambas funciones son incompatibles entre sí. Ese salario mínimo general debe tender a la

nivelación del salario dentro del grupo, pero no se aclara según qué criterios debe realizarse dicha nivelación (sobre la base de los salarios más bajos, más altos o sobre un promedio. Las dificultades de interpretación explican que el Poder Ejecutivo nunca haya convocado Consejos de esta naturaleza.

5.2 Los actores y sus estrategias

La intervención de los delegados del Poder Ejecutivo del más alto nivel en estos ámbitos de negociación salarial y de resolución de conflictos generó grandes expectativas en los trabajadores y sindicatos.

El Poder Ejecutivo se reservó la facultad, actuando en Consejo de Ministros, de “[...] *observar un salario acordado, cuando a su juicio no llene las exigencias de un mínimo racional por demasiado bajo. En tal caso, si el Consejo observado no rectifica convenientemente su resolución, el Poder Ejecutivo podrá establecer el mínimo*” (artículo 15°).

Los laudos que no hubieran sido adoptados por unanimidad se podían apelar mediante la interposición de un recurso. Quienes lo pueden hacer, cuando y como, se mencionaba en el artículo 28°: *“El recurso de apelación, que será fundado, se interpondrá por intermedio del Ministerio de Industrias y Trabajo dentro de las horas hábiles de los diez días siguientes a la notificación o a la fecha de su publicación en el “Diario Oficial” por las asociaciones o sindicatos patronales o de trabajadores que tengan personería jurídica o personería reconocida por el Poder Ejecutivo, o por un cuarto del número de patronos, obreros o empleados que hubiere votado en la elección de delegados obreros o patronales.”* En los dos primeros años se registran cinco apelaciones de empresas y una gremial patronal, fundadas en la incapacidad de pago de los salarios fijados. Fueron la Sociedad Comercial de Montevideo que gestionaba los tranvías, CUTCSA, los lavaderos de lana, la textil Slovak y los frigoríficos Swift y Artigas (Abdala, 1946: 131-384).

En el artículo 29° se determinaba que el Poder Ejecutivo debía resolver este recurso dentro de los 30 días. Se podía mantener el laudo original o introducirle modificaciones teniendo en cuenta las observaciones planteadas por los recurrentes.

Son múltiples los objetivos declarados de la estrategia del gobierno, así como las interpretaciones sobre la misma. En los fundamentos del proyecto de Ley de creación de los Consejos la Comisión destaca dos razones para su creación: *“Es allí (en el seno del Consejo de Salarios) donde obreros y patronos, tratan en igualdad de condiciones sus problemas y donde se procura la armonía social, –añade el legislador reafirmando sus principios,– entre la clase obrera y la clase capitalista, que no deben ser enemigos, sino que hay que hacer un esfuerzo para que unos y otros, armónicamente formen el provenir de la nación”*, mientras que los representantes del Poder Ejecutivo tendrán un papel conciliador colaborando para que las discrepancias sobre sus intereses entre patronos y obreros se resuelvan por ellos mismos (Abdala, 1946: 13). Se destacan dos razones para la utilización de este método de fijación de salarios: en primer lugar, la necesidad de intervención del Estado con el objetivo de encauzar las negociaciones colectivas, ya que en aquellos sectores donde los trabajadores no estaban organizados o donde los sindicatos no gozaban de un gran poder de negociación, mayoritariamente, se vieron perjudicados. En segundo lugar, el reconocimiento de que los conflictos

salariales eran los primordiales en la lucha entre capital y trabajo, de modo que la participación del Estado como mediador podía contribuir a su atenuación (*op. cit.*: 33).

El Director General del Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexados Julio Sanguinetti consideró que con la ley “[...] *el país instituyó un método de fijación de salarios y por cuyo conducto el legislador quiso asociar al Estado, al Capital y al Trabajo en una obra de pacificación social, en un noble empeño por alcanzar el entendimiento –camino único hacia soluciones duraderas– como fruto de un trabajo perseverante ejecutado en común en planos de comprensión y armonía exentos de agresividades no sólo estériles sino nocivas.*” (En Abdala, *op. cit.*: 11-12).

Se puede concluir que en la óptica del gobierno el nuevo escenario facilitaba el entendimiento, promovía la pacificación y la armonía social, junto con un objetivo de justicia social, ya que permitiría mejorar los salarios de los trabajadores sin organización sindical que quedaban al margen de las negociaciones colectivas libres.

Otro indicador de la búsqueda de la armonía entre trabajadores y patrones son los proyectos de ley que proponían la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, de los cuales no se aprobó ninguno; la mayoría ni siquiera se debatió. Se fundamentan en objetivos de justicia social, de acercar las clases y no separarlas, de alcanzar formas más justas de convivencia por vías pacíficas, de superar la lucha de clases y la preponderancia de lo económico sobre lo ético. En el libro de Plá Rodríguez se registran diez proyectos desde 1944 hasta 1955, que se diferencian en las empresas comprendidas, públicas y/o privadas; las actividades comprendidas, agropecuarias, industriales, comerciales o bancarias, la forma jurídica (sociedades anónimas); las medidas de promoción recibidas; la magnitud del capital; el porcentaje de utilidades sobre el capital. Se diferencian también en los porcentajes de las utilidades a distribuir, la parte que percibirán los trabajadores y las que asignarán a diversos fondos (ver Anexo Normativo).

El Estado asumió un papel protagónico en la articulación entre las organizaciones sociales en los conflictos sociales y su institucionalización. Según Jacob (citado por Porrini, 2005: 134) se observaba la “*búsqueda de un modelo armónico de acción entre los administradores del Estado, los grupos de presión patronales y en ocasiones representantes de otros intereses (cooperativas, agricultores, etc.).*”

Para Frega, Maronna y Trochón (1985a: 28), “*el gobierno a partir de los años 40 buscará instrumentar mecanismos de conciliación entre los distintos sectores sociales, tratando de evitar radicalizaciones peligrosas para la paz y el orden social. El aval de los EE.UU. en el proceso de ‘redemocratizar’ al país, debió jugar como factor estimulante*”. Destacan la influencia de las ideas keynesianas sobre la necesidad de intervención del Estado para lograr equilibrios sociales y resultados económicos en el control de la inflación, la redistribución del ingreso y el nivel de empleo.

El proyecto incluyó los objetivos que, como se ha visto, persiguieron las primeras luchas de los sindicatos, una jornada máxima y un salario mínimo. Para Enrique Rodríguez, dirigente de la UGT y del PCU, “*la ley será buena en la medida de la movilización, agitación y control de las organizaciones obreras.*” Según Frega *et al.* (*op. cit.*: 36), “*la movilización obrera en defensa de sus reivindicaciones constituyó el resorte imprescindible en la estructuración de una decisiva fuerza negociadora.*”

De las tres interpretaciones se concluye que el Estado asumió un papel protagónico en la instrumentación de un mecanismo de conciliación social, que implicaba institucionalizar los dos objetivos centrales de las luchas de los trabajadores y se convertía en un estímulo para el desarrollo de las organizaciones sindicales.

Por el contrario, De Ferrari señaló: *“En otros términos, en el año 1943, al aprobar la ley que creó esos organismos, el país confió en el poder político mientras que en el resto del mundo, el proletariado universal, fiel a su doctrina y a la historia de su emancipación, creía y confiaba solamente en el poder sindical”* (op. cit.: 94). Al mismo tiempo reconoce que *“(n)uestra clase obrera prestó en todo momento su apoyo decidido a la idea de crear Consejos de Salarios a pesar que la ley del 12 de noviembre de 1943 terminaría por organizar entre nosotros un arbitraje informal y obligatorio en materia de salarios”* (op. cit.: 99).

Barbagelata consideró que, a medida que se avanzó a lo largo de la década del 40, las negociaciones fueron básicamente entre los representantes de los patrones y los obreros, limitándose los representantes del gobierno a “homologar” los convenios colectivos y de esta manera transformarlos en laudos de los Consejos de Salarios; se daba así carácter obligatorio a las tarifas allí pactadas. Los representantes del Poder Ejecutivo abandonaron casi por entero a las partes la solución de sus diferencias (1973.: 488).

Funcionaron los veinte Consejos creados por decreto, lo que indica la aceptación de la Ley por patrones y trabajadores. En las primeras elecciones durante 1944 y 1945, votaron algo más de 42.000 trabajadores de un total de casi 97.000 habilitados en trece grupos y un subgrupo sobre los que se dispone de información (Cuadro 12). Se aprecian altos porcentajes de votantes de los obreros con relación al número de habilitados, que van desde mínimos de 57 % en la Química y 63 % en la Metalurgia hasta máximos de 79% en Gráficos y 76% en el Transporte. El Comercio constituye una excepción con un 8%. No se dispone de información acerca de la participación de patronos en esta elección, salvo que en el mismo grupo Comercio participaron 89 votantes patronales.

La convocatoria generó una importante movilización, desde los activistas que organizaron las instancias de definición de candidatos, hasta la misma convocatoria electoral. Concluye Porrini: *“La dimensión corporativa de este acontecimiento, puede ayudar a comprender este segundo proceso de «integración» electoral (el primero se habría realizado a partir de la Segunda Constitución, el voto universal masculino y las prácticas electorales masivas) a partir de un reconocimiento como clase: se estaban eligiendo (para cada CS) dos representantes por los «trabajadores», obreros o empleados, diferenciados de los delegados patronales, y de los nombrados por el Poder Ejecutivo. Había por lo tanto una identificación expresa como conglomerado social, con cualidades y responsabilidades, pero también «diferenciador» al interior de la sociedad”* (2005:169). Hubo un reconocimiento de los trabajadores como “clase”, lo cual implicaba riesgos para el sistema político, ya que se organizarían, realizarían movilizaciones y reflexionarían como trabajadores sobre las conquistas y derrotas como resultado de paros, huelgas, opciones electorales, reclamos de los delegados en los Consejos de Salarios, etc.

Cuadro 12**Número de trabajadores habilitados y votos por Grupo de Consejo de Salarios en la primera elección**

Grupos	Trabajadores	
	Habilitados	Votos
1. Comercio	40.000	3.395
2. Transportes	13.700	10.442
3. Banca	2.800	827
4. Escritorios y gremiales	S.I.	S.I.
4. 1 Salud	1.900	1.273
5. Ind. metalúrgica	4.000	2.533
6. Ind. textil	7.900	5.505
7. Ind. de la carne	8.383	5.708
8. Ind. cuero y calzado	2.350	1.683
9. Ind. alimentación y afines	5.060	3.503
10. Ind. de la confección y afines	S.I.	S.I.
11. Ind. del vidrio	1.830	1.411
12. Ind. de la construcción	2.100	1.386
13. Ind. química	2.210	1.251
14. Ind. del caucho	S.I.	S.I.
15. Ind. de la madera	S.I.	S.I.
16. Ind. del tabaco	950	824
17. Gráficos	3.305	2.640
18. Talleres mecánicos	S.I.	S.I.
19. Agua, gas y electricidad	S.I.	S.I.
20. Varias no especificadas	S.I.	S.I.
TOTAL	96.488	42.381

Fuente: elaborado con información de Abdala, 1946. S.I. significa sin información.

Las objeciones a la Ley se relativizan si se tiene en cuenta que la convocatoria de los Consejos promovió la negociación colectiva y el fortalecimiento de los actores, que convertir los salarios acordados en obligatorios para todas las empresas del grupo era muy importante y que la función de mediación sólo se puede ejercer si es solicitada. Se puede hipotetizar sobre un cambio en las relaciones de poder como resultado de estos procesos, en primer lugar por un aumento del poder relativo de los asalariados urbanos y, en segundo lugar, también el aumento del poder de los empresarios urbanos con relación a los rurales.

5.3 La combinación de confrontación y cooperación

La conflictividad fue analizada por la OIT (1987: 125-143; RELASUR, 1995: 95-114) incluyendo los conflictos colectivos, el marco jurídico, sus causas, los medios de solución, el derecho de huelga y las forma de ejercicio, los servicios esenciales y el “lock out” patronal.

La información disponible para el período en que comenzaron a funcionar los Consejos de Salarios se limita al número de huelgas, que presenta un aumento importante con relación al período 1942-1944 analizado anteriormente (Cuadro 10). A pesar de no disponerse del número de adherentes ni del número de días no trabajados, la información sugiere un aumento de la conflictividad total y un descenso en el Interior durante los últimos dos años.

Cuadro 13

Número de huelgas por región 1947 – 1949

Región	1947	1948	1949
Total del país	65	43	43
Montevideo	s.i.	22	29
Interior	65	21	14

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Estadística y Censos, Anuario Estadístico 1945-1949.

En una entrevista, Jorgelina Martínez, dirigente textil de larga trayectoria, decía: *“En la industria textil, el primer Consejo de Salarios se instaló en 1944 y el primer laudo se sancionó en 1945. Eso no fue una cosa que tenía que suceder fatalmente, sino que fue el producto de la actitud de la patronal textil que desplegó toda una variedad de lo que podríamos llamar chicanería, para que se entienda bien; porque eran chicanerías que iban desde las condiciones que tenían que tener los delegados que iban a representar a los trabajadores hasta, por ejemplo, el alcance que podían tener los Consejos de Salarios; planteaban por ejemplo que tenían que ser para Montevideo pero no para el interior”* (Enfoco, 2005 Presidencia de la República)

En julio de 1945, un proyecto de ley de los diputados Richero y Arévalo de Roche propuso que los conflictos generados por incumplimiento de las resoluciones de los Consejos de Salarios fueran resueltos con la vuelta al trabajo de todos los obreros y empleados y una multa del 5% del capital para las empresas que impidan el derecho de asociación. Citan los conflictos en las empresas ex Mihanovich con una duración de ocho meses, el de la Compañía Salus de 35 días y el de la compañía Fibra Vegetal.

El 04/09/45 se aprobó la ley No. 10.644 con un procedimiento para el cobro de los salarios definidos por los Consejos de Salarios que consistía en que, previa resolución del Ministerio de Industrias y Trabajo, los Fiscales reclamarían ante los Jueces Letrados.

En el conflicto en la industria metalúrgica, fracasada la gestión del Ministro de Industrias, en abril de 1946 el parlamento tomó la tarea mediadora buscando una fórmula de aumento de salarios aceptable para patrones y trabajadores. Se limitó al departamento de Montevideo, que fue el ámbito del conflicto (Plá Rodríguez, 1956, tomo I: 498-507).

En el debate en la Cámara de Senadores, el legislador Regules manifestó su discrepancia con el papel del Poder Legislativo, que por tercera vez intervino para resolver con una ley un conflicto que tiene otros ámbitos. Tiene en cuenta que se viven gravísimos problemas sociales, políticos e internacionales, por lo que “(e)ste acto para mí representa un acto de indispensable paz inmediata y lo voto con mucho gusto, pero representa también el compromiso de dedicarme al Código de Trabajo, a la reglamentación de los derechos de huelga y de la organización sindical”. Los senadores Zavala Muniz y Charlone manifestaron su acuerdo con estas consideraciones.

Las empresas iniciaron una demanda contra el Estado por daños y perjuicios considerando que la ley era inconstitucional, que tuvo el apoyo del Fiscal de Corte Dr. Aníbal Abadie Santos, pero fue desechada por la Corte por una mayoría de tres (Armand Ugón, Artecona y Baliñas) a dos (Gamarra y Bouza).

El Dr. Plá Rodríguez explicitó su punto de vista sobre el tema señalando: “Por todo esto, creemos que una ley de este carácter es jurídicamente inobjetable, si bien puede ser políticamente inconveniente, sobre todo, si se establece –como está ocurriendo entre nosotros– como una práctica generalizada que toda huelga de importancia, necesita para resolverse, la aprobación de una ley”. Señaló que desde la primera ley de salario mínimo de octubre de 1922, que se aprobó para solucionar un conflicto, hasta la ley 10.722, los legisladores que las votan manifiestan los peligros e inconvenientes del procedimiento.

En 1946 también una ley que aumentó los salarios en la industria metalúrgica hasta que se expidieran los Consejos permitió finalizar una huelga y las empresas iniciaron sin éxito un “*pleito contra el Estado reclamando indemnización de daños y perjuicios y sosteniendo la inconstitucionalidad de la ley*” (Plá Rodríguez, *op. cit.*: 501-507).

6. Conclusiones, hipótesis e interrogantes

Cabe preguntarse, en primer lugar, por qué el proyecto de ley de creación de los Consejos de Salarios, que tuvo su primera versión en 1912 presentado por el diputado Emilio Frugoni, se aprobó a fines de 1943. Transcurrieron treinta y un años, el proceso de gestación se interrumpió durante la dictadura y con el retorno a la democracia las iniciativas generaron polémicas entre los laboristas, en el parlamento y con los actores sociales. En segundo lugar, por qué se convirtió en el cimiento de un Sistema de Relaciones Laborales.

Las características centrales de los Consejos de Salarios en el momento de su creación, fueron originales entre los SRRL de todo el mundo. No existían antecedentes de instituciones con participación del gobierno, los trabajadores y los empresarios, convocados para fijar salarios mínimos por categoría (creando incluso esas categorías) para un conjunto de empresas que desarrollaban actividades económicas similares; finalmente, que los salarios aprobados por estos Consejos se convirtieran en obligatorios para todas las empresas comprendidas en la misma actividad económica.

Estas características estuvieron presentes en el proyecto presentado por el diputado Emilio Frugoni en 1912 y permanecen hasta hoy en la ley marco de negociaciones colectivas del sector privado (Ley 18566 de 11 de setiembre de 2009).

El SRRL surgió como un componente de una transición en múltiples aspectos del proceso social. En la dimensión política, la transición desde el golpe de Estado de 1933 hacia la democracia consolidada en 1946, los impactos locales de la Segunda Guerra Mundial en las relaciones en el gobierno y con la oposición que derivaron en el cambio de la alineación internacional del gobierno; finalmente, la transición de las relaciones internacionales económicas, políticas y militares por la sustitución de Inglaterra por los Estados Unidos como potencia dominante.

En la dimensión económica, la transición desde la estrategia agroexportadora que comenzó a agotarse durante la crisis de 1929, hacia la estrategia de sustitución de importaciones para el mercado interno que se consolidó luego de la finalización de la segunda guerra mundial. El cambio en la estrategia económica era compatible con aumentos de salarios: la protección del mercado interno y la administración del tipo de cambio permitieron financiar los aumentos de los salarios urbanos con transferencias de ingresos desde las actividades agroexportadoras.

En el plano social, la transición desde la hegemonía de la oligarquía rural hacia relaciones de poder con la importancia creciente de dos actores resultantes de la nueva estrategia económica, la burguesía y el proletariado industrial. Los cambios en la orientación predominante en los sindicatos y los intereses económicos de los industriales contribuyeron a generar la base social del SRRL emergente.

Entre los factores explicativos hay que tener en cuenta el impacto local de la Segunda Guerra Mundial. Para el gobierno era necesario hacer concesiones a las corrientes sindicales pro aliadas y generar un procedimiento de resolución pacífica de los conflictos en torno al salario, contribuyendo así a la desactivación de las corrientes sindicales que promovían la neutralidad en la guerra y los proyectos revolucionarios. En su óptica, el nuevo escenario facilitaba el entendimiento, promovía la pacificación y la

armonía social, junto con un objetivo de justicia social, ya que permitiría mejorar los salarios de los trabajadores sin organización sindical que quedaban al margen de las negociaciones colectivas libres.

El Estado asumió un papel protagónico en la instrumentación de un procedimiento de conciliación social, que implicaba institucionalizar los dos objetivos centrales de las luchas de los trabajadores (un máximo de duración para la jornada, un salario mínimo obligatorio) y se convertía en un estímulo para el desarrollo de las organizaciones sindicales.

Con la ley de creación de los Consejos de Salarios en 1943 se estableció una forma para fijar salarios mínimos, un marco legal para regular las relaciones laborales y promocionar la negociación colectiva obligatoria y tripartita. Su convocatoria logró la respuesta de los actores sociales y canalizó los conflictos en torno a los niveles de salarios. Implicó la institucionalización de la lucha de clases, al reconocer la existencia de actores sindicales y empresariales con puntos de vista e intereses contradictorios, y al mismo tiempo convocó a la superación del conflicto con la participación del Estado aceptando la relación capital-trabajo y el sistema político. Se apoyó en la hipótesis de que las contradicciones podían superarse en el capitalismo dependiente y la democracia representativa, desalentando los proyectos revolucionarios.

La importancia de los Consejos se resalta cuando se compara con la pobre respuesta que tuvo la ley de Convenios Colectivos de 1937, que daba garantías a las negociaciones espontáneas de las organizaciones de trabajadores y patrones, lo que relativiza algunas críticas del Dr. De Ferrari. Se explica por la debilidad de las organizaciones sindicales y el desinterés de los patrones por la negociación de los salarios y otras condiciones de trabajo.

Se podría atribuir al carácter obligatorio de las negociaciones el principal factor explicativo y, como resultado de este, el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y el surgimiento de una cultura de negociación, como las condiciones que le dieron permanencia. Posteriormente, durante los períodos de suspensión de la convocatoria se convirtió en una reivindicación exclusiva de las organizaciones sindicales. Fueron estas las que lograron la reinstalación en 1985, y antes, la inclusión del compromiso en el programa de la Concertación Nacional Programática. Nuevamente en 2005, la reinstalación de los Consejos fue un punto del programa del Frente Amplio recogiendo la reivindicación sindical.

Los Consejos contribuyeron a la integración al Sistema de Relaciones Laborales de la clase obrera que se fue gestando en los años cuarenta, en el marco de relaciones sociales y políticas vigentes. Para algunos trabajadores, la participación en el proceso electoral fue su primera instancia de elegir representantes para resolver problemas de repercusión inmediata sobre su vida.

Las elecciones se realizaban en base a listas con candidatos que se debían presentar ante el Poder Ejecutivo; en la mayoría de los casos las listas eran únicas, salvo excepciones que correspondían a sindicatos con distintas corrientes enfrentadas, o la posibilidad de alguna lista pro patronal.

Entre los condicionantes de la Ley llama la atención la sucesión de dos hechos: la huelga de los trabajadores de la industria frigorífica en enero de 1943, que convulsionó a la sociedad y el sistema político (Porrini, 2005), y la casi inmediata aprobación de la ley, que tenía como antecedente varios proyectos.

Sería una explicación simplista establecer una relación monocausal entre estos dos hechos desconociendo las demás condicionantes. Pero se puede afirmar, con palabras ajenas, que la huelga fue “la chispa que incendió la pradera” de las preocupaciones de los legisladores y puso en marcha a inesperados bomberos. Los Consejos de Salarios podían visualizarse como “un mal menor” o un “second best” para evitar que el incendio se extendiera. Se han considerado que *“a partir de los años cuarenta se buscará implementar mecanismos de conciliación entre distintos sectores sociales, tratando de evitar radicalizaciones peligrosas para la paz y el orden social”* (Frega et al, 1986: 86).

Explicar la evolución de los salarios trasciende al SRRL y requiere una revisión de las teorías. Para el caso uruguayo no existen investigaciones que intenten una explicación de la formación de los salarios, aunque son numerosos los trabajos sobre los impactos de la rigidez salarial sobre la tasa de desempleo o sobre la desigualdad salarial. Considerar que el SRRL y, como parte de este, los Consejos de Salarios, pueden incidir sobre la formación de los salarios, implica dejar de lado las teorías que se limitan a considerar las características de la oferta y la demanda, para incorporar una forma particular de instituciones.

Cabe destacar la sabiduría de los legisladores en la definición del salario mínimo, como el que asegura al trabajador la satisfacción de sus necesidades físicas, intelectuales y morales, relativizado por las condiciones económicas que imperan en un lugar.

También en la explicitación de los criterios a tener en cuenta para aumentar los salarios, que hacen referencia a lo que hoy conocemos como la estabilidad macroeconómica (la situación del país, el poder adquisitivo de la moneda), consideraciones microeconómicas sobre la capacidad de pago (el rendimiento de la empresa o grupo de empresas), las condiciones de trabajo (la peligrosidad, para su salud) y lo que hoy se define como “capital humano” (la capacidad o calificación del trabajador).

Se puede hipotetizar que los Consejos de Salarios fueron condición necesaria pero no suficiente para posibles aumentos de salarios. Necesaria, porque obliga a negociar ajustes de salarios. No suficiente, dado que los aumentos están condicionados por las capacidad de pago de las empresas, las relaciones de poder sindicato-empresarios y la política del gobierno. Cada una de estas variables está a su vez condicionada por el contexto económico, social y político, nacional e internacional, como se ha mostrado en el documento.

Algunas de las críticas de De Ferrari se pueden convertir en hipótesis:

- a) En una economía con el mercado interno protegido, los aumentos de salarios de la industria sustitutiva de importaciones y del comercio se trasladaban a los precios y generaban inflación. Los salarios reales podrían aumentar si los porcentajes de aumentos de precios fueran menores por no ser el trabajo el único componente de los costos y, en segundo lugar, si este fenómeno no ocurría en

los precios de los productos agropecuarios, dado que muchos precios estaban administrados.

- b) No se pierde competitividad si el impacto de la inflación se corrige con medidas cambiarias, tributarias y crediticias.
- c) Los Consejos no serían una forma de fijación de los salarios por el Estado, si los laudos resultaran de negociaciones tripartitas con un alto porcentaje de consensos.
- d) El grado en que fomentaron la contratación clandestina, lo que actualmente se denomina “trabajadores no registrados”, se puede verificar comparando la evolución de estos en los períodos en que no funcionaron los Consejos.
- e) Los Consejos no solucionan la lucha de clases inherente al capitalismo, pero si la canalizan podrían reducir la conflictividad.
- f) No permitirían la dominación del movimiento sindical por una tendencia política, si la forma de elección de los representantes de los trabajadores en 20 Consejos estimula la democracia y la pluralidad.
- g) La ley podría estimular el desarrollo del sindicalismo, débil e incipiente en el momento de su aprobación.

Se cierra este trabajo con las interrogantes que abren el próximo: ¿Cuáles fueron los impactos del SRLL? ¿Contribuyeron a aumentar los salarios y el empleo? ¿Mejoraron las relaciones entre los actores sociales, facilitando el entendimiento y la armonía, de acuerdo al objetivo declarado por el gobierno? ¿Permitieron reducir o eliminar la necesidad de intervención del parlamento para resolver conflictos? ¿Reducieron la desigual relación de poder entre patrones y trabajadores?

Bibliografía

- Abdala, S. J. (1946)** *Consejos de Salarios. Jurisprudencia*. Monteverde y Cía, Montevideo.
- Asociación Trabajo y Sociedad (Editores) (1997)** *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos* (dos tomos). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) 1968** *Cuentas Nacionales*, BROU, Montevideo.
- Barbagelata, Héctor Hugo (1954)** *Régimen de los convenios colectivos*, FUECI, Montevideo.
- (1973) “Evolución de la negociación colectiva en el Uruguay”, en *Estudios sobre la negociación colectiva en memoria de Francisco de Ferrari*, páginas 477 y siguientes, Montevideo.
- Bertino, Magdalena (2007)** *La Industria Textil en el Uruguay*. Tesis de la Maestría de Historia Económica de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Bertino, Magdalena, y Tajam, Héctor (1999)** *El PBI de Uruguay 1900-1955*, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.
- Bertino, Magdalena; Bertoni, Reto; Tajam, Héctor, y Yaffé, Jaime (2003)** “La larga marcha hacia un frágil resultado” en Bertino *et al.*, *El Uruguay del Siglo XX: La Economía*, Banda Oriental, Montevideo.
- Caetano, Gerardo, y Rilla, José (1994)** *Historia Contemporánea del Uruguay. De la colonia al MERCOSUR*. CLAEH-Fin de Siglo, Montevideo.
- Bértola, Luis (1991)** *La industria manufacturera uruguaya. Un enfoque sectorial de su crecimiento, fluctuaciones y crisis*. Facultad de Ciencias Sociales-CIEDUR, Montevideo.
- (2004) “Salarios reales y distribución del ingreso 1930-1968. contextualizando los Consejos de Salarios”, en Plá Rodríguez *et al.*, *Los Consejos de Salarios. Una mirada actual*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Bértola, Luis; Calicchio, Luis; Camou, María, y Porcile, Gabriel (1999)** *Southern Cone real wages compared: a purchasing power parity approach to convergent and divergent trends, 1870-1996*. Unidad Multidisciplinaria, Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales. Documento de Trabajo No. 44, Montevideo.
- Cámara de Representantes (1939)** *Informe de la Comisión Investigadora sobre condiciones de vida, salario y trabajo de la Clase Obrera.*, 17/04/39. D.O n.º 9801, Montevideo.
- (1941) *Diario de Sesiones*, tomo 442, Montevideo.
- Camou, María (2000)** *La regulación salarial. Estudio de una empresa textil: Campomar y Soulas (1920-1949)*. Ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Historia Regional Comparada, Porto Alegre.
- Camou, María, y Porrini, Rodolfo (comps.) (2006)** *Trabajo e historia en el Uruguay. Investigaciones recientes*. FHCE-FCS-CSIC, Universidad de la República, Montevideo.
- Cardoso, Adalberto, y Gindin, Julián (2009)** *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*, ILO, Ginebra.
- Castello, A. (2005)** “Tendencias actuales del Sistema de Relaciones Laborales en Uruguay”, en *Revista de Relaciones Laborales*, n.º 9, diciembre, Montevideo.
- Chevalier, Mariángeles; Fernández, Claudio y Motta, Virginia (2010)** “*Los Consejos de Salarios en el Uruguay, 1943-1950*”. Tesis de grado de la Licenciatura de Economía de la FCEA.
- CIDE (1965)** *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*, tomo I, Montevideo.
- CIDE-OPYPA (1965)** *Estudio Económico y Social de la Agricultura en el Uruguay*, CIDE, Montevideo.
- Córdova, Efrén (1981)** “El panorama latinoamericano”, en OIT, *Las relaciones colectivas de trabajo en América Latina*. 1: 21, OIT, Ginebra.
- Davrieux, Hugo (1970)** *Salarios y acción sindical en el Uruguay. Industria Manufacturera, Construcción y Gobierno Central*. Monografía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.
- De Ferrari, Francisco (1955)** *El salario mínimo y el régimen de los consejos de salarios en el Uruguay*, SELA, Montevideo.

- Decreto N° 19-11-43** –Reglamentario Ley 10.449– Montevideo, 19 de noviembre de 1943.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes (1941)** tomo 442, marzo. Imprenta Nacional, Montevideo.
- Dunlop, J. T., (1958)** *Industrial Relations Systems*, Holt, Nueva York.
- Enfoco (2005)** *Consejos de Salarios: una mirada histórica*, Presidencia de la República, Montevideo.
- Errandonea, A. y Costáble, D. (1969)** *Sindicatos y sociedad en el Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Faroppa, Luis (1965)** *El desarrollo económico del Uruguay. Tentativa de explicación*. Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.
- Finch, Henry (1989)** “Redefinición de la utopía en Uruguay: la política de bienestar social posterior a 1940”, en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 52.
- Fleitas, Sebastián, y Román, Carolina (2010)** “Evolución de la Población Económicamente Activa en el siglo XX: un análisis de la estructura por sexo, edad y generaciones”, en *Boletín de Historia Económica*, n.º 9, año 8, págs. 41-64.
- Font, Bismark (1988)** “Convenios Colectivos y fijación de salarios en Uruguay” en Plá Rodríguez *et al.*, *Veintitrés estudios sobre Convenios Colectivos*, págs. 125-155. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Freeman, Richard (2009)** *Labor regulations, unions, and social protection in developing countries: market distortions or efficient institutions?* NBER WP 14789, Cambridge MA.
- Freeman, Richard & Katz, Lawrence (1994)** “Rising wage inequality: the United States vs. other advanced countries” en Freeman, R. (ed.) *Working under different rules*. Russell Sage Foundation, Nueva York.
- Frega, Ana; Maronna, Mónica, y Trochón, Ivette (1985a)** “Los consejos de salarios como experiencia de concertación”, en *Cuadernos del CLAEH* n.º 33, 1985-1.
- **(1985b)** *Baldomir y la restauración democrática (1938-1946)*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- García Repetto, Ulises (2010)** *Financiamiento de las Cajas en Uruguay (1896-2002)*. Ponencia presentada en las Séptimas Jornadas de Investigación de la Asociación Uruguaya de Historia Económica, www.audhe.org.
- González Sierra, Yamandú (1993)** *Continuidad y cambio en el Movimiento Sindical Uruguayo. Una perspectiva histórica de su problemática actual*. CIEDUR, Montevideo.
- IECON (1969a)** *El proceso económico del Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- **(1969b)**, *Estadísticas Básicas*. Montevideo.
- **(1973)** *Estudios y Coyuntura n.º 3. Un reajuste conservador*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Jacob, Raúl (1981a)** *Breve historia de la industria en Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- **(1981b)** *Uruguay 1929-1938: depresión ganadera y desarrollo fabril*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- **(1983)** *El Uruguay de Terra 1931-1938. Un cólica del terrismo*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- **(1987)** *Crisis y mercado de trabajo: una aproximación a la problemática de los años veinte y treinta*. CIEDUR, Montevideo.
- Kochan, Thomas; Mc Kersie, Robert, y Cappelli, Peter (1983)** *Strategic choice and Industrial Relations Theory and Practice*, SSP WP No. 1506 – 83.
- Lanzaro, Jorge (1986)** *Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay, 1940-1985*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Loustaunau, Nelson (2010)**, *Consejos de Salarios*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Mantero Álvarez, Ricardo (2003)** *Historia del Movimiento Sindical Uruguayo*, 1ª ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

- Millot, Julio; Silva, Carlos, y Silva, Lindor (1992)** *El desarrollo industrial del Uruguay de la crisis de 1929 a la segunda posguerra*. Dirección de Publicaciones, Universidad de la República, Montevideo.
- Ministerio de Industria y Trabajo (1940)** *Síntesis de la evolución industrial en los años 1938-39*. Montevideo.
- (1946) *Revista de la Dirección de Asuntos Económicos del MIT*, n.º 1.
- (1953) *Clasificación industrial de ramas de actividad económica del Uruguay. Digesto de la actuación de los Consejos de Salarios (1943-1952). Digesto de la actuación de los Consejos de Salarios entre los años 1943-1952. Coste de Vida, estudio de precios y salarios a través de los años 1943-1952*. Imprenta Nacional, Montevideo.
- Moraes, Ma. Inés (2002)** *Las determinantes tecnológicas e institucionales del desempeño ganadero en el largo plazo, 1870-1970*. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Nahum, Benjamín (coord.) (2009)** *Estadísticas históricas del Uruguay 1900-1950. Tomo III Economía*, Departamento de Publicaciones, Universidad de la República, Montevideo.
- Nahum, B; Cocchi, A; Frega, A., y Trochón, Y. (1998)** *Crisis política y recuperación económica 1930-1958*, Ediciones de la Banda Oriental-La República, Montevideo.
- Notaro, J. (2010)** *Los Sistemas de Relaciones Laborales. Un enfoque macro social desde el Cono Sur de América Latina*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Serie Documentos de Trabajo DT 4/10. Montevideo.
- OIT (1987)** *Relaciones de Trabajo en el Uruguay*, Serie de Relaciones de Trabajo. Ginebra.
- Pereira, Juan J., y Trajtenberg, Raúl (1966)** *Evolución de la población total y activa en el Uruguay 1908-1957*, monografía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.
- Plá Rodríguez, A. (1956)** *Los salarios en Uruguay –su régimen jurídico–*, Libro Segundo. Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo. Sec. III N° LXXXIII. Dos tomos, 1.366 páginas, Montevideo.
- (1988) “La definición de los Convenios Colectivos”, en Plá Rodríguez *et al.*, *Veintitrés estudios sobre Convenios Colectivos*, págs. 9-20. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- (1994) *Curso de Derecho Laboral*, tomo III, volumen II, págs. 129 y ss. Ediciones Idea, Montevideo. .
- Porrini, Rodolfo (2005)** *La nueva clase trabajadora uruguaya (1940-1950)*. Universidad de la República, Montevideo.
- RELASUR (1995)** *Las Relaciones laborales en Uruguay*. 1º edición Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria, 366 páginas, 2005., Montevideo.
- Rodríguez Azcúe, Álvaro (2003)** *Mecanismo de fijación de salarios* Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Rosenbaum, Jorge, (2009)** “Negociación colectiva y Consejos de Salarios en un nuevo contexto de regulación”, *Revista Jurídica Regional Norte*, N.º 4, noviembre. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Sanguinetti, Julio (1949)** “Los convenios colectivos a través de una década”, *Revista de Derecho Laboral*, tomo III, págs. 211-233.
- Supervielle, Marcos y Gari, Gabriel (1995)** *El sindicalismo uruguayo. Estructura y acción*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Unión Industrial Uruguay (1952)** *Revista de la Unión Industrial Uruguaya*, N.º 89, octubre.

Anexo estadístico

Cuadro A.1

Encuestas de la Comisión Investigadora y de la Dirección de Estadísticas Económicas del MIT. Número de empresas encuestadas y trabajadores ocupados

Grupo	Descripción	Dirección de Estadística Económica		Comisión Investigadora	
		Empresas	Obreros	Empresas	Obreros
3	Productos elaborados con piedra arcilla, arena y cemento	6	1568	6	1610
7; 9	Productos alimenticios, bebidas y tabacos	13	9307	20	11534
5	De los metales y sus productos	15	1519	3	538
5;18	Vehículos y equipo de transporte	10	1976	4	1260
6	Textiles y sus manufacturas	16	5312	5	3343
17	Papel, cartón y sus productos	4	678	1	365
17	Imprentas	4	787	1	221
14	Caucho y sus manufacturas	2	532	1	398
13	Industria Química	4	607	2	430
19	Luz, energía, gas, agua y combustible	2	817	3	1335

Fuente: Encuestas de la comisión Investigadora y de la Dirección de Estadísticas Económicas del MIT.

En Diario Oficial, n.º 10368, Cámara de Representantes de 17 de marzo de 1941.

Cuadro A. 2

Varianza de los salarios reales mensuales promedio por categoría

	VARIANZA		
	<i>Peón</i>	<i>Medio oficial</i>	<i>Oficial</i>
1943	217,20	158,17	252,57
1946	87,64	22,09	48,41
1947	158,14	478,55	709,88
1948	264,15	140,09	185,02
1950	416,80	478,16	1020,29
1952	236,00	446,90	776,89

Cuadro A. 3

Salarios reales mensuales promedio por categoría para el Grupo 5. Industria Metalúrgica. A precios de 1943

<i>Metalúrgica</i>			
	<i>Peón común</i>	<i>Medio oficial chapista</i>	<i>Oficial matricero</i>
1943	45	65	95
1947	76	92	153
1950	91	113	183
1952	95	115	180

Cuadro A. 4 Salarios reales mensuales promedio por categoría para el Grupo 7 Industria Frigorífica. A precios de 1943

<i>Frigoríficos</i>			
	<i>Peón común hombre</i>	<i>Refinador de grasa</i>	<i>Trabajador en el frío, práctico</i>
1943	66	93	112
1946	68	87	102
1947	81	97	110
1948	106	122	135
1950	137	158	175
1952	105	121	134

Cuadro A. 5 Salarios reales mensuales promedio por categoría para el Grupo 12 Industria de la Construcción. A precios de 1943

<i>Construcción</i>			
	<i>Peón</i>	<i>Medio oficial</i>	<i>Oficial</i>
1943	70	80	90
1946	72	81	93
1947	62	71	81
1948	81	92	102
1950	102	115	128
1952	105	119	139

Cuadro A.6

**Ocupación y remuneraciones en la Industria Manufacturera
Por actividad. 1943**

Grupo C. de S.	Actividades	Ocupación		Remuneraciones(1)	
		Obreros	Empleados	Obreros	Empleados
12	Prod. con piedra, arcilla arena y cemento	4.830	441	43.39	102.23
7;9	Prod. Alimenticios	24.390	3.893	52.37	91.36
	Bebidas	4.035	860	43.96	89.54
16	Tabaco	877	122	38.43	163.93
5	Metalurgia	6.046	673	39.81	94.23
5;18	Vehículos y eq. transp.	5.209	441	57.12	72.18
6	Textiles y sus manuf.	8.114	1.185	42.64	116.60
10	Vestimenta	4.331	1.408	40.12	42.55
15	Madera y muebles	3.915	243	s.i.	s.i.
17	Papel, cartón y sus prod.	1.352	111	49.38	96.10
17	Imprenta	2.793	781	55.34	79.92
8	Cuero y sus manuf.	4.248	500	32.64	66.67
14	Caucho y sus manuf.	773	207	41.43	49.92
13	Ind. Química	2.185	900	41.62	98.15
s.i.(2)	Derivados de petróleo	1.362	s.i.	s.i.	s.i.
11;20	Otras	1.936	374	s.i.	s.i.
	Total	76.396	12.139	47.44	86.62

Fuente: Millot, Silva y Silva, 1973, páginas 223, 225, 231 y 233.

(1) Promedios mensuales en pesos corrientes. (2) La actividad se estatizó.

Anexo normativo

Las normas mencionadas se toman del libro del Dr. Américo Plá Rodríguez (1956, tomo I).

1. Resoluciones de aumentos de salarios

- a) El primer caso de fijación por el parlamento de salario mínimo fue el de las telefonistas empleadas efectivas en Montevideo en la compañía Telefónica de Montevideo. Se fijó un mínimo de \$50 mensuales y un aumento del 25% para los que ganaran menos de \$100 por mes (Ley 7514 de 06/10/22).
- b) El salario mínimo del trabajador rural (Ley 7550 de 15/02/23). Se fundamenta en el aumento de los precios y la estabilidad de los salarios y en las dificultades de organización sindical de los trabajadores rurales. Analiza la experiencia internacional en la que destaca la expansión de dos procedimientos, la fijación legal de salarios mínimos y las comisiones con participación de trabajadores y patrones. Discute y relativiza las objeciones conocidas a estos procedimientos: las leyes inexorables que rigen los salarios, la facilidad de incumplimiento, la tendencia del mínimo a convertirse en máximo, la baja de la productividad, el aumento de precios y la pérdida de competitividad con las importaciones. Se fijaron salarios mínimos según el aforo del campo de \$18 y \$20, para trabajadores mayores de 18 y menores de 55 años (art. 1) y para los que estuvieran fuera de esa franja de edad, \$15 por mes (art. 2). Además *“el patrón proporcionará vivienda higiénica y alimentación suficiente, o en su defecto, la suma adicional de \$ 0.50 diarios o \$12 mensuales”* (art. 5). Se establece además el descanso obligatorio los domingos y si se trabaja por necesidad de la actividad, dispondrán de otro día de descanso semanal (art. 4).
- c) Se extiende el jornal de \$2.50 pagado a los obreros que trabajan en obras públicas ejecutadas por el Estado a los obreros que trabajan en obras públicas ejecutadas por particulares (Decreto de 07/06/27).
- d) Se extiende a los obreros y empleados de los frigoríficos que trabajan en la carga y descarga de buques el salario mínimo fijado por Ley de 18/11/26 y Decreto de 14/02/27. Trabajo diurno, \$2.50 por día y nocturno \$4.80. Se fija también el salario por horas extra y se detallan las categorías comprendidas.
- e) Nueva escala de jornales para los obreros que trabajan en obras públicas ejecutadas por el Estado o por particulares (art. 28 de la Ley 9953 de 04/09/40). Para el interior la escala va desde \$1 para aprendices menores de edad, \$2 para peones y otros trabajos sin calificación hasta \$3 y \$3.20 para diversos oficiales y \$3.60 para capataces. En Montevideo se aplicará la escala del Decreto de 07/12/36.
- f) Nueva escala vigente desde el 1º de agosto de 1942 de jornales para los obreros que trabajan en obras públicas ejecutadas por el Estado o por particulares (Decreto de 28/07/42). Se aumenta un 25% los jornales hasta de \$2 y un 15% los mayores.

- g) Salarios mínimos por categoría en la industria de la construcción, con vigencia al 01/06/43 y una duración de dos años. En una escala que va de un jornal mínimo de \$2.80 para peones y serenos, de \$3.20 a \$4.50 para oficiales y \$4.30 para capataces (L 10434 de 09/07/43 y D de 30/06/44). El proyecto del Poder Ejecutivo se fundamentó en que factores exógenos impidieron que los salarios aumentaran de acuerdo al 20% del costo de vida.

2. Proyectos de ley de creación de Consejos de Salarios

- a) La primera propuesta de creación de Consejos de Salarios tripartitos con el objetivo de fijar salarios mínimos fue presentada en la Cámara de Representantes por el diputado socialista Emilio Frugoni en 1912. En las actividades en que trabajan mujeres, en las que solicite el 50% de los trabajadores o los que resuelva el Poder Ejecutivo. Integrados por representantes de los trabajadores y de los patrones en igual número y un Presidente designado por la Oficina de Trabajo. Fijarían salarios mínimos por categoría, para una actividad económica y un territorio definidos por el Poder Ejecutivo.
- b) Enrique Andreoli propuso Comités de Salarios tripartitos por actividad económica para fijar un salario mínimo (26/03/19);
- c) Emilio Frugoni y Celestino Mibeli reelaboran el proyecto original (18/02/20);
- d) Lorenzo Carnelli propone comités Departamentales bipartitos (17/03/20);
- e) M. Oribe Coronel, Carlos Quijano y Emilio Frugoni presentan un proyecto de creación de Consejos de Salarios y proponen fijar salarios mínimos hasta que estos funcionen; para mayores de 18 años \$50 en la industria y el comercio, aumentando cinco pesos cada cinco meses hasta llegar a \$65 y para los trabajadores rurales \$30 en el agro;
- f) Edmundo Castillo, Santín Carlos Rossi y Lorenzo Batlle Pacheco propusieron un salario mínimo de \$840 anuales para los funcionarios públicos, Comités tripartitos para la industria y el comercio y un aumento progresivo para igualar los salarios públicos, \$25 o \$30 mensuales para los trabajadores rurales según el aforo del predio;
- g) Pedro Manini Ríos propone \$600 anuales para los funcionarios públicos y Comités departamentales tripartitos para la industria y el comercio;
- h) Lorenzo y Deal, Sánchez, Penco y Gallinal (03/06/29) proponen comités tripartitos por grupo de actividad económica para la industria y el comercio.
- i) Se presentaron también dos proyectos sobre Convenios Colectivos, de Buero y Miranda (07/07/14) que reconoce como antecedente un proyecto de Eduardo Acevedo y propone comités bipartitos departamentales; el otro, de Silvestre. Pérez (01/07/29) propone comités departamentales bipartitos con representantes de las organizaciones.
- j) Se pusieron a consideración del parlamento dos proyectos de Código de Trabajo, uno de César Charlone (15/11/27) y otro de Pirotto y Sosa Aguiar (15/12/41). Este último incluía la Creación de Consejos de Salarios tripartitos para el Comercio, la Industria y los Servicios Públicos prestados por privados. Se conocía además un proyecto elaborado por De Ferrari en 1946 que no fue presentado a consideración del parlamento; proponía la fijación de las condiciones de trabajo incluyendo los salarios por convenios entre organizaciones o grupos que asuman la representación de obreros y patrones, el establecimiento de un salario mínimo en general y la creación de Consejos tripartitos (Plá Rodríguez, *op. cit.*: 666-693).

- k) Un nuevo proyecto de Frugoni de 1941 se considera el “*primer antecedente próximo*” de la Ley finalmente aprobada, ya que se toman varias disposiciones del mismo en los nuevos proyectos (Plá Rodríguez, *op. cit.*: 260).
- l) Del Poder Ejecutivo del 12/09/41. Para los empleados y obreros del comercio, la industria y los servicios públicos (art. 5), por actividades clasificadas por el Poder Ejecutivo (art. 6), con cinco miembros (dos representantes de empleadores y de trabajadores, un presidente designado por el MIT).
- m) De la Comisión Investigadora sobre condiciones de vida, trabajo y salarios de los obreros, del 13/10/43. Agrega al anterior i) la propuesta de un salario mínimo para los peones de \$25 mensuales “que se fija con exclusión de lo que ese personal perciba por casa y comida” (art. 16); ii) la propuesta de salarios mínimos para el servicio doméstico de \$20 en la Capital y \$15 en la Campaña, “con exclusión de lo que ese personal perciba por casa y comida” (art. 17); iii) las asignaciones familiares (arts. 18 a 20).
- n) Nuevo proyecto de la Comisión Investigadora sobre condiciones de vida, trabajo y salarios de los obreros, del 14/11/43. Modifica básicamente dos puntos: i) el salario mínimo rural se fija en \$20 o \$25 según el aforo del campo (art. 22); ii) el salario mínimo para el servicio doméstico en la Capital se fija en \$20 para mayores de 21 años y en \$16 para mayores de 18 años; en el interior será fijado en cada departamento por una Comisión “*integrada por el Jefe de Policía, el Intendente Municipal y el Juez Letrado Departamental*” (art. 23).
- o) Nuevo proyecto del Poder Ejecutivo (26/02/43).
- p) Proyecto del nuevo Poder Ejecutivo (22/03/43).
- q) Proyecto de la Comisión de Legislación Social de la Cámara de Diputados del 17/06/43, que con varias modificaciones fue el que finalmente se aprobó y se transformó en la Ley 10.449 el 12 de noviembre de 1943.

3. Proyectos de ley de distribución de utilidades entre los trabajadores

- a) Proyecto de los diputados Efraín González Conzi y Omar Goyenola, 06/11/44. Para las Sociedades Anónimas y las industrias amparadas por la Ley del 14/11/41; para las industrias protegidas, los Bancos y los comercios con capital superior a \$80.000. Deberían distribuir el 20% de sus utilidades entre los trabajadores y un 5% para un fondo de seguro por enfermedad.
- b) Proyecto del diputado Atilio Arrillaga Safons de 15/03/46 para establecimientos ganaderos, agrícolas, granja, lechería y horticultura. En relación a indicadores de actividad como animales, litros de leche o kilos de lana vendidos.
- c) Proyecto del diputado Ángel M. Cusano sobre participación en los beneficios a empleados y obreros de las empresas privadas de 01/04/46. Para empresas industriales, comerciales y bancarias con un capital de giro superior a \$50.000. Se asigna un 12% para las empresas sin privilegio y un 9% para las protegidas, y del remanente, un 30% para distribuir entre los asalariados en proporción a sus remuneraciones.
- d) Proyecto del diputado Enrique Martínez sobre participación en las utilidades líquidas en los entes autónomos, servicios descentralizados y empresas privadas, de 10/04/46. Se propone un 5%, del cual el 50% se depositará en el BROU hasta la sexta anualidad y en caso de emisión de acciones, los trabajadores tendrán la opción de capitalizar estos ingresos.
- e) Proyecto del diputado Efraín González Conzi y los otros 23 integrantes de la bancada batllista de 13/05/47, presentan nuevamente el proyecto citado en a).

- f) Proyecto del diputado Salvador García Pintos de 02/06/47, para trabajadores de empresas públicas y privadas. En las primeras, se distribuirá el 25% y en las segundas el 50% de la “ganancia imponible”.
- g) Proyecto del diputado Abel Segarra de 18/10/48, en empresas que paguen ganancias elevadas, con una escala desde 10% cuando las ganancias no superen el 10% del capital hasta un 20% cuando superen el 30% del capital.
- h) Proyecto del diputado Aldo L. Ciasullo de 04/09/51, con una escala desde 10% cuando las ganancias no superen el 20% del capital hasta un 20% si superan el 30%. Crea comisiones asesoras con participación de los trabajadores con funciones de conciliación y arbitraje, así como controlar y asesorar en diversos aspectos de la gestión.
- i) Proyecto del diputado Hugo Sierra Díaz sobre participación en las ganancias de las empresas privadas de 18/03/52. Para las empresas privadas comerciales, industriales o bancarias. Propone una escala que llega al 25% cuando las ganancias superen el 30% del capital. Parte de las utilidades que se distribuyan formarán un Fondo para repartir entre los jubilados
- j) Proyecto del diputado José Giosa sobre participación en las utilidades de las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada del 11/04/55. Se distribuirá un 5% por lo menos para el 30% de los trabajadores incluyendo directores.